

## SUMARIO

---

**Gerardo Castillo, Miguel Frohlich y Alvaro Orsatti**

Construcción de una estrategia formativa integral hacia los trabajadores de la economía informal. La experiencia de CIOSL-ORIT

**Montserrat Hurtado**

Metodologías y modelos de formación adaptadas a la compleja realidad de los trabajadores informales. A partir de experiencias de OIT en América Latina

### CONSENSOS SUBREGIONALES

Conclusiones de los seminarios subregionales OIT-ACTRAV  
“Economía informal, sindicalismo y trabajo decente”

**Alvaro Orsatti**

Colectivos laborales informales y precarios para la acción  
y organización sindical

### EXPERIENCIAS REGIONALES

CLAT

Los trabajadores de la economía informal y el Movimiento de los Trabajadores

### EXPERIENCIAS NACIONALES

FNOTNA/CROC, México

Experiencia en la representación de los Trabajadores No Asalariados

FUTRAND/CTV, Venezuela

Experiencia en la representación de los Trabajadores No Dependientes

### EXPERIENCIAS SECTORIALES

CONLACTRAHO

La construcción de una estrategia de laborización de las trabajadoras del hogar

ULATMUN

Enfoque educativo sobre la acción de los trabajadores municipales  
hacia el trabajo informal en las grandes ciudades

## ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

## PRESENTACIÓN

---

En esta nueva publicación de la Serie “Sindicatos y formación” se presenta un escenario actualizado tanto de las experiencias sindical como de la reflexión sobre ellas, con relación a los trabajadores de la economía informal en la región de América Latina y el Caribe.

Tanto una como otra (práctica y reflexión), han sido en estos últimos veinte años, el resultado de la confluencia de varios factores e iniciativas. Entre los factores, importa destacar el creciente peso que la informalidad adquiere, tanto en su importancia económica, como en la generación de empleo, las condiciones de baja productividad y precariedad laboral que frecuentemente acompañan a su expansión, y el desafío que ello conlleva para organizaciones sindicales que, históricamente, han estructurado sus bases de organización y representación en la economía formal –preponderantemente industrial– y en las relaciones de trabajo asalariadas. Entre las iniciativas, se destaca la concurrencia, tanto de sindicatos de rama, centrales nacionales y organizaciones sindicales regionales, como la influencia concomitante de la OIT a lo largo del período.

Con relación a la OIT, cabe destacar los enfoques sobre el tema desarrollados en su momento por el PREALC, por la Oficina Regional en forma permanente y, en lo que refiere más específicamente a los aspectos formativos dentro de la estrategias de atención a las unidades productivas y los trabajadores de la economía informal, de Cinterfor/OIT (con frecuencia vinculando estos abordajes a la perspectiva del sindicalismo).

Las experiencias que se reseñan en la presente publicación poseen puntos de partida diversos:

- Aquellas desarrolladas desde organizaciones sindicales regionales de carácter horizontal, integradas básicamente por confederaciones nacionales: ORIT-CIOSL (Organización Regional Interamericana de Trabajadores, de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres) y CLAT (Confederación Latinoamericana de Trabajadores, de la Confederación Mundial del Trabajo).
- Las impulsadas desde organizaciones regionales sectoriales, como las que se ocupan de los trabajadores municipales (ULATMUN) y del trabajo doméstico (CONLACTRAHO).

- Las implementadas por organizaciones prototípicas de los trabajadores de la economía informal en el nivel nacional, en este caso representadas por los casos de FNOTNA/CROC en México, y de FUTRAND/CTV en Venezuela.

En cuanto al aporte de la OIT a tales experiencias y procesos se presentan, en primer término, el artículo de Gerardo Castillo, Miguel Frohlich y Alvaro Orsatti, acerca de la construcción de un enfoque educativo integral hacia el trabajo informal desde el sindicalismo latinoamericano y, en segundo lugar, el artículo de Montserrat Hurtado sobre metodologías y modelos de formación adaptados a la compleja realidad de los trabajadores informales.

Complementariamente, se presentan los resultados de sendos seminarios subregionales en el Área Andina (2003) y en el Cono Sur (2004), organizados en el marco del Proyecto “Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina” (ACTRAV/OIT - Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España). Dichos resultados constituyen una suerte de consensos sindicales subregionales con referencia a los temas en que hace foco la presente publicación.

Un elemento vinculado al trabajo de OIT que interesa destacar, es el referido a su aporte a una maximización del potencial de convergencia que se observa entre las perspectivas de la ORIT y la CLAT con relación al diagnóstico y organización del trabajo informal, desde dos vertientes inicialmente distantes, que van aproximándose. Ello aparece reflejado en los ya mencionados consensos subregionales entre centrales nacionales integrantes de ambas confederaciones propiciados por ACTRAV en 2003 y 2004, incluyendo también la retroalimentación entre estas actividades y elementos clave de la renovación de la estrategia de ORIT en su reciente XVI Congreso (Brasilia, abril 2005). Merece también recordarse, como antecedente más lejano en el tiempo, una importante conferencia regional sobre políticas de empleo (Santiago, 1995; reseñada en el primer artículo). Esta tendencia es especialmente valiosa en una coyuntura en que, a partir de los acuerdos mundiales de la CIOSL y la CMT, podrían producirse formas, aún a determinar, de acuerdos estratégicos u orgánicos a nivel regional.

Para Cinterfor/OIT, la presente publicación se ubica dentro de su permanente labor de difusión de experiencias innovadoras en el campo formativo que, desde distintas vertientes, confluyen en el objetivo del trabajo decente, especialmente para aquellos colectivos y sectores, como el de la economía informal, donde su déficit es más notorio.

*Gerardo Castillo*

# CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA FORMATIVA INTEGRAL HACIA LOS TRABAJADORES DE LA ECONOMÍA INFORMAL

## La experiencia de CIOSL-ORIT

---

Gerardo Castillo, Miguel Frohlich y Alvaro Orsatti<sup>1</sup>

### PRESENTACIÓN

Este artículo presenta una descripción y evaluación sobre actividades formativas de CIOSL-ORIT, en América Latina y el Caribe (en adelante ALyC) para un colectivo laboral no tradicional: los trabajadores de la economía informal. Lo característico de este proceso es que llevó, de forma lógica en función de las particulares características de los destinatarios, a la construcción de una estrategia educativa integral, compuesta por dos dimensiones: la formación sindical propiamente dicha y la formación profesional.

El análisis está centrado en el período (1987-1994) en que estas acciones fueron concebidas y desarrolladas. Tal experiencia es el origen y fundamento de programas posteriores que ORIT ha retomado desde finales de los años noventa, así como de futuros desarrollos, en una nueva etapa que se ha abierto a partir del XVI Congreso (Brasilia, abril de 2005). Una situación similar se presenta para OIT-ACTRAV, en la medida que, desde hace poco tiempo (90ª Reunión, 2002), se han realizado cambios importantes en el enfoque de la Organización respecto del trabajo informal.

---

<sup>1</sup> Castillo es actualmente experto en actividades con los trabajadores, de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur, en Santiago, y fue director del Departamento de Educación Sindical de CIOSL-ORIT. Frohlich es asesor de Histadrut, y fue director del Departamento de Proyectos Socioeconómicos de CIOSL-ORIT. Orsatti es asesor de CIOSL-ORIT, en cuyo carácter ha acompañado a los dos anteriores en el período de referencia. Una versión resumida sobre algunos contenidos de este artículo ya fue publicada por la revista de Educación Obrera de OIT (Castillo, Frohlich y Orsatti 2002).

El estudio está dedicado a Luis Anderson, secretario general de ORIT (entre 1983 y 2003, salvo un breve intervalo), quien siempre entendió que el universo de la acción sindical era necesariamente mucho más amplio que el de los asalariados formales, para poder cumplir realmente con el objetivo de representar a los socialmente excluidos. En este sentido, es un aporte al registro y proyección de su trabajo, iniciado en febrero de 2005, a través de la Fundación Luis Anderson para la Investigación y Desarrollo Sindical (Cf. CIOSL-ORIT 2005a, que resume diversos aspectos de su personalidad).

## **1. CONCEPTOS DE INFORMALIDAD PARA LA ACCIÓN SINDICAL**

### **1.1 El enfoque de CIOSL**

Dado que la definición inicial de informalidad fue presentada a inicios de los años setenta, el concepto tardó quince años en ser incorporado al enfoque de la CIOSL y de la ORIT. En la CIOSL sólo existían, por entonces, referencias de tipo general sobre la necesidad de extender la sindicalización a los trabajadores desorganizados (por ejemplo, X Congreso, Milán, 1951). Ya a comienzos de los ochenta, un seminario sobre políticas de empleo aplicado al caso latinoamericano (CIOSL, 1981) produjo un informe elaborado por expertos sindicales, el cual aún no utilizaba la expresión informalidad, aunque en el diagnóstico se introducía la temática de los autoempleados y de los vendedores ambulantes, como manifestación de la explosión demográfica, del subempleo y la miseria. El tema no era luego retomado en las recomendaciones de políticas gubernamentales ni sindicales, en las cuales apenas se hacía mención a la importancia de políticas hacia las pequeñas y medianas empresas, por su especial capacidad de generación de empleo y de creación de unidades del sector social.

Recién a fines de esa década, los documentos del XIV Congreso (Melbourne, 1988) de la CIOSL, introducen el término, e incorporan a su lista de prioridades la organización de estos trabajadores (CIOSL, 1988). Al año siguiente, CIOSL publicó un documento (CIOSL, 1989a) que combinaba elementos tomados de la experiencia de países en desarrollo (básicamente la India) y de los países industrializados. Más adelante, el XV Congreso (Caracas, 1992) aprobó la resolución “Estrategias para la integración de los trabajadores marginados” (CIOSL, 1992), planteando la existencia de un fenómeno de marginalidad laboral común a todos los países, producto de diversos factores: la crisis del desempleo, la desregulación laboral, la aplicación de programas de ajuste estructural.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La resolución partía de señalar que el elemento común al conjunto de estos trabajadores es su condición de socialmente aislados, subremunerados, no reconocidos, explotados, sujetos a las peores y más peligrosas condiciones de trabajo, sin disfrutar de servicios de bienestar social, sin protección contra despido y de todo otro medio para defender sus intereses. Todo ello, a menudo, es consecuencia de que no están sindicalizados. La resolución utiliza, además de “empleo desprotegido”, los términos “informal”, “irregular”, “marginal”, “vulnerable” y “precario”, dando como ejemplos: trabajadores a domicilio, contratados o subcontratados, temporarios, a tiempo

La conclusión estratégica de la resolución, además de defender una política progresiva de los gobiernos hacia la integración, y de oponerse a medidas gubernamentales y del empresariado tendientes a dar un carácter ocasional al empleo, se centraba en la necesidad imperiosa de que los sindicatos organicen y se hagan portavoces de estos trabajadores, para defender sus intereses y ampliar la dimensión y la representatividad del movimiento sindical. Como parte de la tarea, el sindicalismo debía presionar a las autoridades para que, complementando el reforzamiento de sus derechos laborales, se incluyera como prioridades, constituir y afiliarse a sindicatos, y crear condiciones para facilitar el crecimiento de sus organizaciones. Las campañas de sindicación podrían implicar la creación de estructuras específicas para fomentar nuevas actividades, como cursos educativos especiales, suministro de información y proyectos socioeconómicos que incluyan cooperativas.

## 1.2 El enfoque de ORIT

ORIT tiene una historia paralela iniciada en 1987 (ver más adelante) de trabajo en ese campo, como parte de un proceso similar en otras estructuras sindicales o vinculadas en AlyC.<sup>3</sup> Su enfoque se centraba en la informalidad observada en las economías subdesarrolladas, asumiendo que con ello no se diferenciaba de la perspectiva de CIOSL, en tanto que se refería a las particulares características económicas y laborales encontradas en la propia región, dejando, por una decisión metodológica, en un segundo plano y por el momento, al otro componente, más identificable con la situación de los países industrializados (CIOSL 1988b).

---

parcial, de temporada, empleados de manera ilegal, rurales, familiares no remunerados, trabajadores domésticos, migrantes sin derechos de residencia, independientes. El documento de apoyo mencionado consideraba, parte del sector informal, a todas las ocupaciones vulnerables, incluyendo las que aparecen como “enclave” en el medio formal, ejemplificando con los contratos temporales y estacionales, y con el trabajo en zonas francas y por turnos. Se introducía la idea de “grados de informalidad”, en cuanto a que ante la falta de oportunidades, una parte de la población se dedica al trabajo independiente como forma de sobrevivencia. En el otro extremo, la informalidad se derivaba, en la era postfordista, de la especialización flexible y la descentralización del trabajo, con ejemplos en el caso italiano y la “japonización” de las estrategias de administración. Dos aspectos destacados de este enfoque inicial de CIOSL, eran también: la incorporación del trabajo infantil como un caso particularmente grave de informalidad, y una toma de posición crítica respecto de los enfoques (identificados con Hernando de Soto) de política hacia la informalidad que hacen hincapié en su potencial empresarial, como parte de una perspectiva “optimista (...) que glorifica el papel que pueden desempeñar”.

<sup>3</sup> Efectivamente, por la misma época, la Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) también comienza a introducirse en el tema, vinculando la economía informal con la marginalidad económica (IV Congreso, 1987), en el marco de reflexiones anteriores sobre las “nuevas organizaciones de los sectores populares” (ya efectuadas en 1978). Existe también un antecedente de 1982 desde la cooperación sindical internacional en la región, cuando la Fundación Friedrich Ebert (FES) realizó un seminario con dirigentes de asociaciones de trabajadores autónomos de Quito, que dio lugar a una investigación participativa y a una cartilla didáctica (ILDIS, 1982). Para una recopilación sobre los enfoques de ORIT y de la CLAT en esta época, Cf. Schatan, Paas y Orsatti (1991). Cf. también la nota de CLAT incorporada a esta publicación.

CIOSL reconoció inmediatamente esta actividad de su regional americana, publicando uno de sus informes, considerándolo “de vital importancia para el trabajo sindical, principalmente en los países en desarrollo” (CIOSL, 1989b). En su posición, ORIT se basaba, sobre todo, en los trabajos del Programa Regional de Empleo de América Latina (PREALC) de la OIT (ver 3.3).

ORIT ponía el eje en el trabajo sindical hacia los cuentapropistas unipersonales o cabeza de empresas familiares de bajos ingresos. Los asalariados de las microempresas informales eran atendidos por una línea de trabajo sindical diferenciada, referida a trabajadores dependientes en condiciones precarias, como parte de la estrategia tradicional sindical hacia los trabajadores dependientes en su conjunto.<sup>4</sup>

Esta perspectiva demostró ser apropiada, ya que se conectaba en lo profundo con antecedentes históricos sobre la conformación de la estructura sindical latinoamericana, en algunos países: durante las actividades educativas, se encontró que en Guatemala, ya desde los años cincuenta se registraban sindicatos de trabajadores informales, como albañiles, barberos, limpiabotas, tejedores típicos, sastres; en Colombia, la base sindical de Untracut (origen de la posterior CUT), era de trabajadores informales en un 80% (tarjeteros, voceadores de periódicos y loterías, inválidos, transportistas urbanos, vendedores de comestibles en los estadios).

En este contexto, los microempresarios eran incorporados al análisis y a las propuestas en su condición de empleadores y potencialmente aliados. El enfoque de ORIT incluía también la incorporación de dos subgrupos específicos: el trabajo infantil (niños en/de la calle y trabajo en unidades familiares); y los indígenas, teniendo en cuenta la importante presencia de estas etnias en la informalidad (en las áreas andina y centroamericana). Se exploró además la relación entre trabajo informal y trabajo sexual independiente en la vía pública (CIOSL-ORIT, 1994c).

Otra particularidad del enfoque inicial de ORIT fue la eliminación de la expresión “sector” para referirse a la informalidad, prefiriendo referirse al “trabajo en la economía informal”, o directamente “trabajo informal”, en reconocimiento a la heterogeneidad interna de este estrato económico, y a la diversidad de sectores de actividad que lo componen (ver 4).

---

<sup>4</sup> Este enfoque fue presentado en esa época, en cuanto a los aspectos organizativos, por el secretario general de ORIT en un seminario sindical de CISL (Anderson, 1991b), incorporando antecedentes tomados de su afiliada AFL-CIO.



## 2. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE ORIT

El XII Congreso (Caracas, 1989) aprobó una primera resolución de tipo general, continuada en el XIII Congreso (Toronto, 1993) con otra que ahora presentaba un esquema estratégico integral en relación con la economía y el trabajo informal. Posteriormente, un encuentro regional con los dirigentes de las organizaciones contactadas (Caracas, 1994) y otras elaboraciones de ORIT en oportunidad de definir un nuevo proyecto, incorporaron nuevos elementos (ver 3). Esta perspectiva apareció rápidamente resaltada en el enfoque sociopolítico general de la Organización (Anderson, 1991a; Anderson y Trentin, 1996).<sup>5</sup> A continuación se presentan estos antecedentes del período 1989-1994.

### 2.1 Estrategia interna

Este capítulo se refiere a las tareas hacia el interior de las organizaciones sindicales, particularmente en el campo de la educación, organización y acción, con el objetivo de consolidar una política permanente de vinculación con los trabajadores informales. Para ello se considera desde la mera alianza con organizaciones no sindicales de estos trabajadores, hasta la representación directa mediante sindicalización.

1. Actividades preparatorias.
  - diagnóstico sobre la realidad socioeconómica del trabajo informal en el país, por las principales ciudades y sectores de actividad;
  - adopción, por la central, de una plataforma estratégica específica.
2. Actividades organizativas preliminares.
  - creación de comisiones de trabajo sobre el tema, para avanzar en la concreción de capítulos específicos de la estrategia;
  - incorporación del tema en las secretarías o departamentos de organización y asesoría jurídica;
  - creación de un departamento específico.
3. Actividades de difusión y educación.
  - campaña de difusión de la problemática del trabajo informal hacia los trabajadores sindicalizados y público en general, con base en la estrategia ya definida;
  - incorporación del tema en los programas de formación sindical de la central;

---

<sup>5</sup> Una actividad que asoció ORIT a la FES en el tema de la informalidad en este período (seminario “Estrategias Sindicales hacia la Informalidad”, La Plata, 1989) está recogido en Godio y Orsatti (1990). El enfoque fue también difundido entre las organizaciones sindicales brasileñas –por entonces aún no afiliadas a ORIT–, a través de la *Revista Sindical* de la CIOSL, que se editó en aquel país por un breve lapso (mayo 1992).

- realización de seminarios sobre informalidad para trabajadores formales; pueden combinarse con actividades educativas en el campo del trabajo precario;
  - acercamiento al sindicalismo, de los trabajadores informales mediante actividades en la propia comunidad donde viven, de carácter cultural, recreativo y de capacitación/formación en temas productivos, en locales no sindicales y sindicales.
4. Actividades de organización del trabajo informal.
    - modificación de los estatutos de la central para dar cabida al trabajo informal y sus organizaciones;
    - campaña de incorporación del trabajo informal a la central, mediante: aprovechamiento de sindicatos ya existentes; autorización al ingreso de asociaciones civiles de trabajadores informales; y creación de nuevos sindicatos, incluyendo la conversión de asociaciones ya existentes;
    - fomento a la creación de federaciones de organizaciones del trabajo informal.
  5. Reformas estatutarias en las centrales. Los estatutos sindicales generalmente han seguido de cerca, por la necesidad de ser aceptados por la autoridad pública, el derecho colectivo de trabajo vigente. Éste, a su vez, se ha caracterizado por repetir el modelo tradicional de los países desarrollados, centrado en los trabajadores en relación de dependencia. Por lo tanto, para el desarrollo de políticas de afiliación y asociación de trabajadores informales, frecuentemente es necesario ampliar las referencias sobre los sujetos a considerar. En la práctica, en varios países de la región, las centrales ya practican esta política, lo que implica habitualmente un doble estándar en cuanto a la legitimación por el poder público, es decir, la central queda registrada sólo por las organizaciones que tienen las características consideradas por el derecho sindical, manteniéndose las restantes en una especie de periferia legal.
  6. Actividades de extensión de beneficios sindicales.
    - apoyo y asesoramiento a las organizaciones para la adopción o ampliación de sus propios planes sociales, con base en la experiencia sindical en este campo;
    - extensión a los trabajadores informales, incorporados a la central, de los diversos planes sociales que ésta desarrolle, o creación de un plan propio que reconozca la particularidad del trabajo informal;
    - creación de empresas del Sector Social Sindical de la Economía (SSSE) (ver 3.1 y 3.2), con participación de trabajadores informales incorporados en la central.
  7. Alianzas. Las organizaciones con las cuales convendría establecer alianzas son de diverso tipo: las de los propios cuenta propia, las de micro-

empresarios, cooperativas, comunidades de base, comités barriales, ONG especializadas en campos vinculados a la problemática del trabajador informal. Respecto de las ONG, las áreas más directamente relacionadas con el tema de la informalidad son: derechos humanos en general, por ejemplo con relación a los desalojos violentos de plazas y mercados por las autoridades municipales y policiales; trabajo infantil; medioambientalistas, por las malas condiciones del trabajo callejero, por la exposición permanente al ruido y la contaminación de las grandes ciudades; y de consumidores, por la vigilancia de la calidad de los bienes vendidos por los trabajadores informales.

## 2.2 Estrategia externa

Este capítulo se refiere a la presencia sociopolítica del sindicalismo ante los gobiernos, lo que incluye, tanto un enfoque sobre el aspecto específicamente productivo de la economía informal, como sobre la cuestión laboral vinculada, referida no sólo a los trabajadores independientes sino también a los asalariados (en microempresas).

La estrategia general apunta, siguiendo a la OIT, hacia la progresiva integración de la economía informal a la formal, con la meta de su desaparición en el largo plazo, tomando en consideración su particular situación productiva y necesidades. Para ello se diferencian los siguientes ámbitos:<sup>6</sup>

1. Simplificación/flexibilización e incluso eliminación de reglamentaciones, normas o procedimientos que se consideren no esenciales; puede incluir la reducción o eliminación de gastos de registro;
2. sistema selectivo de impuestos indirectos que reconozcan las diferencias de productividad entre la economía informal y formal, permitiendo excepciones a las unidades informales;
3. acceso al régimen de licitaciones del Estado;
4. acceso a un sistema de garantías mediante fondos rotatorios para ingresar al sistema de crédito; educación y asesoramiento en técnicas de mercadeo, aprovisionamiento, contabilidad y administración;

---

<sup>6</sup> Como sustento de este enfoque, OIT destaca que: 1. se requiere distinguir entre reglamentaciones verdaderamente esenciales (salud, seguridad pública) de las que no lo son, y que por ello pueden obstaculizar inútilmente las actividades informales; 2. hay que atender al grado de rigidez con que se aplican las reglamentaciones cuya existencia esté justificada. Por ejemplo, los reglamentos relativos a la organización y a las normas sobre edificación: si son muy rigurosos, no pueden ser cumplidos por las unidades informales, obligándolas a operar a grandes distancias de sus mercados potenciales; 3. en el campo impositivo, el sistema de gravamen de las empresas informales puede perjudicarlas, por ejemplo cuando la contratación de más trabajadores significa un aumento considerable de los impuestos a pagar el empleador. En consecuencia, se requiere un sistema progresivo fácil de administrar y comprender (OIT, 1991).

5. eliminación de la corrupción administrativa en la recaudación, por ser un factor que encarece el paso a la legalidad;
6. estímulo a la creación de un SSE, integrado por diversas formas asociativas de producción, para incrementar las alternativas y oportunidades de incorporación de las organizaciones del trabajo informal a esa vía productiva, además de las que pueda promover el propio sindicalismo.

En el campo específicamente laboral, se necesita diferenciar la situación del trabajador informal independiente del dependiente (en microempresas con un empleador). Para el primer colectivo, ORIT plantea una estrategia activa consistente en:

1. Extender, en toda la medida posible, los contenidos de las normas internacionales del trabajo de la OIT –y las políticas consecuentes–, a los trabajadores independientes de la economía informal, siguiendo la interpretación que esta Organización hace de un número considerable de convenios. Ello vale especialmente para las normas fundamentales (comenzando por las establecidas en la Declaración de OIT de 1998). Una dimensión específica a atender (ya mencionada en el punto 6 de la estrategia interna) es la referida a las condiciones de salud y seguridad en el trabajo, en espacios públicos que no consideran su presencia en términos de higiene. También se observa una carga física y desgaste superior al promedio (por ejemplo, tricicleros y estibadores), y malas condiciones sanitarias (recogedores de basura, trabajadores sexuales).
2. Impulsar nuevas normas sociales y laborales que den cobertura legal y social a los trabajadores independientes, incluyendo un nuevo capítulo que favorezca la creación de reglas de igualdad entre el trabajador no asalariado y el asalariado, mediante la ampliación del concepto de trabajador que se utiliza en los ordenamientos jurídico laborales.
3. Incorporar a los trabajadores de la economía informal a: los grupos objetivo de la administración del trabajo, para velar por la aplicación de estas normas, y a las políticas de empleo para sectores postergados del mundo laboral.
4. Reformar la seguridad social administrada por el Estado para iniciar la cobertura del trabajo informal o mejorar el actual sistema, cuando éste ya contempla tal cobertura. Según ha sido sugerido por OIT, la reforma del sistema puede llevar a: la creación de un nuevo régimen universal de prestaciones básicas, que complemente el programa asistencial; la creación de un régimen específico con carácter voluntario, con bajas cuotas ajustadas a las posibilidades de los cotizantes, con prestaciones también en función de los recursos disponibles, y la participación de las propias organizaciones del trabajo informal en la recolección de los aportes; la promoción de formas de seguridad social no estatal, a cargo de las empresas de la economía informal y organizaciones de trabajadores.

5. Crear una cultura de acuerdos de los municipios con las organizaciones de trabajadores informales, en que aquellos actúen como un "empleador", en el sentido de que regulan el uso de los espacios públicos, en beneficio no sólo de los ciudadanos sino también de los trabajadores que allí se desempeñan.

En el caso de los trabajadores asalariados en microempresas informales, se requiere una estrategia diferente, vinculada con la del empleo precario de la economía formal, en una amplia gama que va, desde el empleo clandestino totalmente ilegal, hasta las formas legales de contratación estimuladas por las políticas de flexibilización laboral. Estos asalariados sufren el resultado de importantes niveles de desconocimiento, incumplimiento y violación de sus derechos laborales y sindicales por parte de los microempresarios, con base, tanto en reales incapacidades para hacer frente al aumento de los costos que provocaría el acatamiento de todas las normas laborales, como en un aprovechamiento de la baja visibilidad de estas unidades para los encargados de la regulación gubernamental.

Siguiendo las recomendaciones de OIT, la estrategia sindical hacia este grupo debería basarse en considerar que:

1. El problema del incumplimiento de la legislación laboral en la microempresa no se resolverá en tanto que ésta no sea capaz de funcionar de forma rentable;
2. la extensión progresiva de la legislación laboral y la protección social a sus trabajadores es un objetivo alcanzable, aunque generalmente a mediano y largo plazo;
3. la legislación laboral básica (salario mínimo, salud y seguridad en el trabajo) debe ser de cumplimiento obligatorio para los microempresarios;
4. las microempresas que cumplen con las normas laborales en la medida que se acaba de señalar, podrán ser objeto de apoyo crediticio y fiscal, como parte del programa en favor de las PYME, en camino a su formalización e integración al resto de las empresas.

Desde un punto de vista instrumental, ORIT ha señalado que la promoción de esta estrategia por el sindicalismo puede desarrollarse por diversas vías:

- intervención en órganos donde se fijan acuerdos sociales entre trabajadores, empleadores y sector público, representando a los trabajadores informales;
- utilización de la participación obtenida por el sindicalismo en diferentes áreas de políticas sociales estatales; por ejemplo, en la seguridad social, la política laboral, la asistencia social, los Bancos de desarrollo;
- utilización de un mecanismo creado por la propia ORIT desde su área de promoción de los derechos humanos, mediante la preparación de informes y/o denuncias sobre violación de tales derechos; por ejemplo, cuando un alcalde aplica la fuerza policial para echar de sus lugares de traba-

jo en la vía pública a los vendedores semifijos ubicados en plazas y mercados; esta información es canalizada a la CIOSL, OIT y las autoridades gubernamentales del país donde se efectuó la violación (alcalde, ministro de trabajo, presidente de la Nación).

### **3. DESARROLLOS INSTITUCIONALES DE ORIT EN EL TEMA**

#### **3.1 Convergencia de áreas y contenidos**

La decisión de ORIT en cuanto a un trabajo educativo sobre informalidad fue un componente de su desarrollo institucional en materia formativa iniciado a comienzos de los años ochenta. En 1980, el Plan de Acción Continental de la ORIT discutió sobre la necesidad de que la educación sindical desarrollara una “cultura política” superadora de la etapa tradicional, en que se limitaba a proporcionar conocimientos relativos a asuntos técnicos y administrativos (contratación colectiva, interpretación de leyes y reglamentos o preparación de asambleas), más que a problemas económicos y sociales. Éste y otros aspectos del carácter político del sindicalismo fueron aprobados en el X Congreso (Toronto, 1981) y convertidos en medidas concretas en el XI Congreso (México, 1985), por recomendación de un grupo de trabajo sobre educación sindical. Se consideraba que había cambiado el contexto histórico del sindicalismo y el papel objetivo del dirigente sindical, por lo que los contenidos de la educación sindical debían orientarse a dar una respuesta a ese cambio en su estructura y en su acción: “el dirigente sindical reclamacionista que delega la elaboración de las estrategias a otros, debía convertirse en alguien que también es especialista, en cuanto conoce y puede orientarse en la teoría política y la economía” (ORIT, 1985).

En consecuencia, al nuevo Departamento de Educación Sindical (DES) –por primera vez con carácter estatutario–, se le encomendó que incorporara “temas que expliquen el universo ideológico, político e institucional de prácticas sindicales que van, desde la acción reivindicativa, hasta la acción político-sindical”. A estos contenidos se los denominaba formación sindical, por oposición a los tradicionalmente identificados con la educación obrera. También se señaló la importancia de realizar actividades de investigación, como fase indispensable complementaria de los programas educativos.

Paralelamente (en 1984), en la ORIT se había creado el Departamento de Proyectos Socioeconómicos (DPSE), con la coordinación solidaria de la Histadrut, como resultado de la promoción de una política de proyectos socioeconómicos realizada por CIOSL (en su Oslo, 1983). La presencia de Histadrut trajo consigo, de forma natural, la tradición de esa organización en materia del SSSE, que por entonces tenía su propia estructura, de importancia sólo comparable a la de la DGB alemana, a su vez, con un sustrato proveniente de la cultura del asociacionismo, típica de ese país (los *kibutz*).

El DPSE comenzó su actividad en la temática de la informalidad en el ya mencionado 1987, con la convocatoria de un grupo de trabajo, en el marco de una reunión más amplia sobre proyectos socioeconómicos en Guatemala, que dio lugar a la Declaración de Antigua. Inmediatamente, realizó una pequeña investigación, que incluía una encuesta a los afiliados, lo que derivó en las primeras publicaciones institucionales (CIOSL-ORIT, 1988a, b y c).

En este doble marco, cuando en 1988 el DES inició un proyecto con CISL y OIT (ver 3.3), fue natural que se estableciera un acuerdo de trabajo interno con el DPSE, mediante el cual comenzó a incluirse un módulo temático sobre informalidad. A partir de 1990, los dos Departamentos avanzaron hacia la organización conjunta de seminarios temáticos, generalmente con un público mixto de dirigentes y cuadros de organizaciones formales e informales. En esa asociación, el aporte del DPSE fue estimular la profundización y mejoramiento de la actividad económica de los trabajadores informales, en el marco de la ya mencionada promoción que el Departamento venía haciendo del SSE. Por su parte, el DES proporcionaba los fundamentos sociopolíticos generales de ORIT, para fomentar un acercamiento conceptual y práctico del trabajador informal al mundo sindical.

En esta misma línea, ORIT, desarrolló un proyecto específico con ISCOD-UGT que vinculaba explícitamente la economía social e informal (Educación Sindical para el Desarrollo Socioeconómico de los Países de América Latina: Trabajo Informal y Sector Social, 1991/2), el cual derivó en el análisis de experiencias concretas de creación de SSSE. Inmediatamente, un nuevo proyecto con FNV (Educación y Asistencia Técnica para la Organización del Trabajo Informal, 1992/4) puso en práctica la perspectiva integral ya mencionada, hacia la informalidad, incluyendo la elaboración de un manual para proyectos socioeconómicos (Cf. CIOSL-ORIT, 1993a, 1994a, 1994b y 1994c). Entre ambos, otro proyecto con FNV, bajo la dirección del DPSE, se concentró directamente en un análisis de las experiencias de SSSE en la región (CIOSL-ORIT, 1992b).

El proyecto ORIT-FNV finalizó con la realización de un seminario regional (en Caracas, 1994), el cual reunió a las principales organizaciones que habían participado en los años anteriores (CIOSL-ORIT 1994d).<sup>7</sup> A partir de ello, se inició un período de transición, dedicado a la elaboración de un nuevo proyecto (Educación para la organización y la acción sindical hacia el trabajo informal) (CIOSL-

---

<sup>7</sup> En este período, el Departamento de la Mujer Trabajadora también se involucró en la temática de la informalidad, mediante la publicación de material educativo (CIOSL-ORIT, 1991, 1993b, y 1995). Más adelante, la Dirección de la Juventud vinculó la perspectiva de la informalidad a la del trabajo de los niños(as), como parte de la campaña mundial "Alto al Trabajo Infantil" de la CIOSL, que desarrolló ORIT en la región en 1995. Durante este período, se destacó también un proyecto específico para Colombia, bajo la conducción de un dirigente histórico, Hernando Rodríguez Maldonado, aplicado al FUTD-CUT, con el apoyo de ONG vinculadas al sindicalismo (FENGRICOL-FUTD, 1993; FENGRICOL-ISMAL-ENS 1993a y 1993b. En las actividades realizadas en Colombia, se destaca el hecho de la participación de proyectos del PNUD que colaboraron en la introducción de elementos de asociacionismo.

ORIT, 1996). El proyecto se inició en junio de 1998, nuevamente con el apoyo de FNV y la denominación sintética (EOASI, retomando la palabra “sector”), prolongándose hasta junio de 2001.<sup>8</sup> Desde entonces, ORIT creó el Programa Sindical de la Economía Informal (PROSIE), que continuó con algunas de las actividades anteriores de forma esporádica, hasta que, desde fines de 2004, ha iniciado actividades sistemáticas, con un proyecto de tres años apoyado por ISCOD-UGT.<sup>9</sup>

En esta etapa, las decisiones estratégicas de ORIT (XIV Congreso, Santo Domingo, 1997 y Washington, 2001) mantuvieron permanentemente la atención por la informalidad laboral, con eje en la realización de campañas, basadas en el trabajo educativo, bajo el nuevo esquema creado mediante el Plan Escuela Temático Metodológica (PETM). Es en este período que ORIT incorpora una neta perspectiva de educación popular de adultos, siguiendo la escuela freiriana, con base en el protagonismo de quienes estuvieron encargadas en ese lapso del área educativa, primero María do Carmo Martins Texeira, y luego Amanda Villatoro.

Últimamente también se ha recommenzado el trabajo conjunto con Histadrut,<sup>10</sup> OIT-CTRAV y Cinterfor/OIT (ver más adelante).

---

<sup>8</sup> El proyecto contó con la coordinación de Guillermo Pérez Herrera, un colaborador de la CUT Perú, desde Lima, prolongándose hasta octubre de 2001 (CIOSL-ORIT, 2000). El Plan mencionado buscaba, simultáneamente: el fortalecimiento de las estructuras sindicales; el fomento de alianzas globales y nacionales que incidieran en la consecución de las aspiraciones y necesidades de los trabajadores de esta categoría de empleo; la orientación en la elaboración de alternativas y propuestas políticas, socioeconómicas, tendientes a lograr el financiamiento de componentes centrales de su realidad (infraestructura, formación profesional, protección social, gestión productiva), ante el Estado y los organismos internacionales; la inducción del proceso de visibilidad a través de acciones iniciales de comunicación y la inserción progresiva en redes relacionadas al tema. Los países cubiertos fueron: México, Venezuela, Colombia, Brasil, Perú, Ecuador, República Dominicana, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá. Se realizaron treinta eventos con más de 1.000 participantes en su conjunto, incluyendo tres cursos a nivel continental, dos encuentros subregionales y 23 talleres nacionales. Los contenidos fueron, entre otros: planeamiento estratégico, metodología para la formación sindical, oportunidades para el desarrollo integral, legislación y tributación, negociación ante la sociedad y el Estado, alternativas ante la seguridad social y la formación profesional. El proyecto también produjo cartillas didácticas, un manual para formadores (CIOSL-ORIT, 2000b) y editó 16 números del boletín electrónico informativo “Puntos de Encuentro”, distribuido a un promedio de 400 usuarios institucionales. En este período la Revista *Nuevos Rumbos del Sindicalismo* dedicó un número al tema de la informalidad (Nº 15, abril-junio 2002).

<sup>9</sup> El objetivo general del proyecto era la aceleración del acceso al pleno ejercicio de los derechos de los trabajadores que hoy forman parte de la economía informal, a través de un proceso de formalización de sus actividades. El objetivo específico es fortalecer las organizaciones de los trabajadores para que sus actividades formen parte activa en el movimiento sindical latinoamericano. Los temas eje son la capacitación en organización local y sectorial, la protección social y la gestión económica, la formación de promotores legales, el estímulo a propuestas nacionales de marco legal, y la creación de centros de asesoramiento para el trabajo informal en sedes sindicales. Los países cubiertos son nueve: Guatemala, Honduras, República Dominicana, Venezuela, Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia, Bolivia y Paraguay. Siguiendo recomendaciones de CIOSL, el proyecto desarrolla actividades conjuntas con ONG (Street-Net y WIEGO, a partir de su seminario “Retos de los Trabajadores de la Economía Informal”. Lima, abril 2003), y las federaciones sindicales internacionales (CIOSL-ORIT, 2004). El proyecto está nuevamente bajo responsabilidad de Pérez Herrera por ORIT, con sede en Lima.

<sup>10</sup> ORIT colaboró con Histadrut (en un reencuentro con Miguel Frohlich) en la realización del curso internacional “Sindicalismo y Trabajo Informal” (Israel, enero-febrero, 2004), con la participación,



### 3.2 Los proyectos socioeconómicos

Con relación a los proyectos socioeconómicos, ORIT partía de la base de que los sindicatos latinoamericanos enfrentaban un delicado macroescenario (guerras civiles, escaso desarrollo, pobreza, deuda externa, procesos acelerados de privatización y despidos masivos, abandono del campo y emigración hacia las ciudades) y dificultades puntuales (persecución de los miembros sindicales, aparición del solidarismo y las maquilas), como para pretender lograr un apoyo extenso y decidido al SSE, y a su componente sindical, el SSSE, o de un acercamiento profundo al movimiento cooperativo y a ONG, mutualidades, y asociaciones de autoayuda.<sup>11</sup>

También existían factores propiamente sindicales: el desconocimiento de las Centrales sobre estas ideas, la falta de recursos humanos para encargarse de promover proyectos y fiscalizar aquéllos que se ponían efectivamente en marcha, deficiencias estatutarias que dieran lugar a la participación de los sindicatos en este tipo de actividades de naturaleza socioeconómica.

A ello se sumaba la falta (o la debilidad) de políticas públicas (programas, organismos, recursos) que pudieran acompañar al sindicalismo en esta tarea. Los únicos fondos disponibles provenían del propio mundo sindical, mediante la ayuda solidaria de organizaciones de trabajadores de países industrializados (en lo que la FNV holandesa era protagonista, a partir de que un funcionario de esta organización dirigía el área de Proyectos Socioeconómicos de la CIOSL).

Por ello, la estrategia que se diseñó tenía un objetivo de largo plazo, intentando sembrar “núcleos” útiles para la acumulación de experiencias, más que una solución a la situación imperante. En este marco, el DPSE desarrolló una política de apoyo a iniciativas productivas basadas en el vínculo trabajador-productor, con énfasis en el sistema asociativo-cooperativo. Ello llevaba naturalmente a fijar la atención en los trabajadores informales, potenciales actores de estos proyectos.

Algunos ejemplos concretos son los siguientes:

- Con la ANACH/CTH de Honduras, se establecieron tres proyectos productivos con cooperativas de trabajadores rurales en San Pedro Sula y localidades aledañas, en un ambiente de extrema pobreza, sobre la base de campesinos que habían recibido tierras del programa de reforma agraria. Se creó un fondo rotativo para la adquisición de un plantel de ganado vacuno básico, adaptado a la zona tropical, con un compromiso de las cooperativas de devolución gradual de los préstamos obtenidos. Su recu-

---

entre otros, de representantes de CTV/Venezuela (FUTRAND), CROC y CTM/México, CUT/Brasil, CUT/Chile, CTC/Colombia, CTYRN/Costa Rica, CEOSL/Ecuador, y PIVCU/Uruguay.

<sup>11</sup> Una clara excepción era la CTM mexicana, que tenía una política explícita sobre el tema, así como emprendimientos económicos concretos, como ejemplo equivalente al ya mencionado de Histadrut y DGB.

pero se concretó, y permitió alcanzar otros objetivos productivos –como el ingreso a cultivos con mayor potencial comercial que el maíz característico de la zona (piña, cacao)– y sociales –como la instalación de agua potable en las casas, el mejoramiento de los caminos de acceso al poblado, y el establecimiento de escuelas–.

- Con la CTC de Colombia, se creó el Centro Integrado de Empleo en Popayán (Cauca), para dar respuesta inmediata a la crisis provocada por un terremoto que destruyó gran parte de la ciudad, creando talleres de capacitación profesional, y brindando servicios de electricidad automotriz, reparaciones, herrería, etc. Esta iniciativa se proyectó luego a dos sindicatos de mujeres lavanderas en Quibdó y Pasto. Con ello se mejoró las condiciones de trabajo y las deficiencias organizativas, mediante la construcción de lavaderos manuales y semimecanizados, aportando servicios de guardería para niños, adquisición organizada de insumos, y distribución del trabajo.
- Con la CEOSL ecuatoriana, se creó una empresa de autoempleo, con características de precooperativa, en Quito, para afiliados desempleados, que brindaba servicios de mantenimiento de edificios.
- Con la CTP peruana, se creó una clínica de atención médica primaria en un barrio joven de Lima. Se daban servicios médicos a un número importante de migrantes que llegaban del Interior, y se promovía medicina preventiva, vacunaciones, atención dental, y primeros auxilios.
- Con la Central de Trabajadores Haitianos y el sindicato de taxistas, se diseñó una clínica médica similar a la anterior, en Puerto Príncipe.

Dado el enfoque promocional mencionado, todas estas iniciativas iban acompañadas de actividades educativas centradas en la difusión de la perspectiva cooperativa, con eje en los valores de la autoayuda, asistencia mutua y solidaridad.

En los años noventa, CIOSL fue reduciendo su expectativa sobre esta línea de trabajo, hasta eliminarla en 1994, si bien la solidaridad sindical internacional (de forma directa o a través de las áreas de cooperación de sus gobiernos), se mantuvo a nivel de las organizaciones nacionales. En lo que respecta a ORIT, como se ha mencionado, el enfoque socioproductivo de la informalidad se ha mantenido a través de actividades educativas.

### **3.3 Relaciones entre ORIT y OIT en la temática de la informalidad**

Como ya se anticipó, en su desarrollo del concepto de informalidad, ORIT fue tributaria de los aportes realizados en la propia región por la OIT, a través del PREALC, que desde comienzos de los años setenta había desarrollado una perspectiva latinoamericana, fuertemente vinculada, a su vez, a la perspectiva de la heterogeneidad estructural de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Visto en perspectiva histórica, en los primeros años de la década del ochenta, aún no existía, en la propia OIT, gran precisión en la terminología utilizada para referirse a estos aspectos laborales.<sup>12</sup> Es a comienzos de los años noventa cuando la OIT tomó por primera vez al tema de la informalidad como eje de una conferencia: en 1991, la 78ª Reunión presentó “El dilema del Sector no Estructurado”, definiendo con precisión su enfoque sobre informalidad, el que se identificaba básicamente con el vigente en América Latina, con lo que se centraba en la situación de las economías subdesarrolladas (OIT, 1991). Otro aporte importante de OIT en esa época, fue el tratamiento dado a los trabajadores por cuenta propia, en particular la cobertura que de ellos hacían los convenios internacionales de trabajo (OIT, 1990). Respecto de la participación sindical, el documento de 1991 llamaba a incorporar la dimensión organizativa al paquete integrado de políticas hacia el sector.<sup>13</sup>

En otro plano, también en este período, la estructura de OIT regional especializada en formación profesional, Cinterfor/OIT, aportó diversos estudios centrados en la capacitación de los trabajadores informales, algunos con base en recientes experiencias concretas de institutos nacionales de formación en países de la región (Cinterfor/OIT, 1988a y 1988b, Cinterfor/OIT-INCE, 1988, Cinterfor/OIT-CETSS, 1989, Cinterfor/OIT-PREALC, 1992). Estas recomendaciones influyeron en la perspectiva utilizada por ORIT en el capítulo correspondiente de la formación sindical integral desarrollada en esos años (ver 5.2), permitiendo también encontrar un eje específico para la acción sindical hacia los jóvenes trabajadores.

Durante el período bajo análisis, hubo diversas actividades que vincularon de forma directa y en la práctica a ORIT con OIT en actividades sobre trabajo informal. De este conjunto de actividades,<sup>14</sup> aquí interesa destacar especialmen-

---

<sup>12</sup> Cf. OIT, 1984 y 1986, donde se utilizaban las expresiones “actividades informales” o no estructuradas”, incluyendo en éstas, tanto las tradicionales, como otras que permiten obtener ingresos superiores. A su vez, el “sector no protegido” (o los “trabajadores no protegidos socialmente”) comprendían actividades estructuradas y no estructuradas. Entre las actividades no estructuradas se incluía la mano de obra ocasional, prostitución y otras tareas ilegales; y entre las no protegidas, el trabajo a tiempo parcial, temporario y en el hogar. También se mencionaba al empleo precario como sinónimo de clandestino.

<sup>13</sup> Un destacado antecedente en esta materia, tomado en cuenta por ORIT en los años ochenta, es un artículo de un funcionario de PREALC publicado por la FES (Klein, 1984).

<sup>14</sup> La primera actividad fue producto de la sociedad entre ORIT, CISL/Italia y OIT en relación al proyecto “Asistencia Técnica para Fortalecer la Educación Obrera”, desarrollado entre 1988 y 1990, el cual incluyó módulos educativos sobre el tema. Más adelante, en oportunidad de la realización de la conferencia internacional “Situación Económica y Seguridad Social en las Américas” (México DF, 1992.), ORIT incorporó la temática de la relación entre informalidad y no cobertura de la seguridad social (ORIT-CIOSL 1992a). En 1993, ORIT participó en la organización de un seminario regional apoyado por OIT y CIOISL, que formaba parte de un ciclo mundial aplicado a las diversas regiones, en este caso referido a cinco países seleccionados: Argentina, Venezuela, El Salvador, Ecuador y Uruguay (OIT-CIOSL, 1993b). Más recientemente, OIT regional participó de actividades educativas de ORIT (en Caracas, 1999, a través del experto Carlos Maldonado), y la invitó a participar de dos proyectos de ACTRAV, sobre seguridad social para el trabajo informal (OIT, 2003) y sobre la situación de los trabajadores informales en el área Andina y Cono Sur (con apoyo del

te, por su contenido estratégico, la realización de una experiencia educativa sin antecedentes previos: el Seminario Regional “Estrategias Sindicales en Políticas de Empleo” (Santiago, noviembre de 1995), en el cual participó un número importante de organizaciones afiliadas, y que fortaleció una posición sindical sobre el trabajo informal, y su vinculación con el sector social, así como un tratamiento conjunto con otros colectivos laborales.<sup>15</sup> El apartado adjunto presenta los principales contenidos recién destacados, y la nota al pie recoge también los referidos a otras situaciones.

**ACTRAV-OIT:**  
**RECOMENDACIONES SOBRE SECTOR INFORMAL Y SECTOR SOCIAL**  
**Seminario regional “Políticas de Empleo en América Latina”**  
(Santiago, noviembre 1995)

**1. Sector informal y sector social**

- El sindicalismo incorpora, en su perspectiva sobre **políticas de empleo**, una consideración especial hacia los trabajadores del denominado **sector informal** o **sector no estructurado** de la economía. La estrategia combina la protección económica, jurídica, de la seguridad social, y social en general para las unidades que lo componen y para quienes allí trabajan, incluyendo empresas familiares (cuenta propia y sus ayudas familiares) y las microempresas con asalariados.
- Simultáneamente, se plantea la necesidad de formalizar la economía informal y la situación del propio trabajador, ya que el marco general de la estrategia es el de la búsqueda de la progresiva desaparición del sector, por lo cual la posición sindical de protección al trabajo informal no implica promoverlo con sus actuales características productivas. En este contexto, la formalización del sector se busca a través de varias líneas de acción: una normativa laboral específica para el trabajador no asalariado, la regulación y legalización de estas actividades, mediante incentivos y facilidades crediticias y fiscales.
- La perspectiva sindical integra también al componente microempresario, siguiendo pautas de OIT, en cuanto a la regulación y legalización de sus actividades, y a que no se convaliden relaciones laborales precarias y excesivamente diferenciadas de los asalariados en el sector formal.
- Paralelamente, el sindicalismo valoriza la existencia de unidades económicas con formas cooperativas y otras formas asociativas, y estimula la

---

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España) (ver otro artículo de esta publicación). ACTRAV también ha coorganizado (desde la oficina en el Cono Sur, en 2004) actividades educativas puntuales en relación con las organizaciones del trabajo informal de Paraguay.

<sup>15</sup> Ídem.

creación de un **sector social** o **sector de economía del trabajo**, que los englobe desde el punto de vista jurídico y de políticas de promoción.

- En la perspectiva sindical, el **sector social** es parte de la tarea de creación de un sistema socioeconómico alternativo y modelo de una economía humana y solidaria. El **sector social** es una forma de que la clase trabajadora tome una participación activa en la búsqueda de resoluciones favorables en la oposición de intereses entre el trabajo y el capital, ubicándose en un lugar más decisorio dentro de las sociedades que integran. En este marco, la producción directa de bienes y servicios, permite la expresión de intereses de los trabajadores, y crea oportunidades más homogéneas y reales para acceder al bienestar.
- Finalmente, el **sector social** es también un vehículo de creación de empleo, y de formalización del **sector informal**, por lo cual ambas estrategias sectoriales quedan integradas en una.

## 2. Políticas sindicales de empleo desde las propias organizaciones

- Las estrategias organizativas sindicales para grupos específicos de trabajadores pueden interpretarse como el aporte sindical directo a las **políticas de empleo**, en el sentido de que colaboran con la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de categorías de trabajadores que no pertenecen al núcleo formal y sindicalizado.
- En las propuestas y en la práctica concreta se encuentran políticas hacia:
  - a. Los trabajadores informales no asalariados. Se promueven formas de organización, acción, solidaridad y representación que incluyen, tanto la incorporación directa a la estructura sindical, como asociaciones más indirectas. Por esta vía, se colabora con la estrategia global de formalización del sector, operando directamente sobre quienes están allí ocupados, a partir de su vinculación con el resto de los trabajadores, y el aprovechamiento de instrumentos y capacidades sindicales.
  - b. Trabajadores del **sector social sindical de la economía**. Como parte de la creación del **sector social**, el sindicalismo plantea la existencia de empresas a cargo de las propias organizaciones. A esta línea estratégica le encuentra efectos positivos de carácter político, organizativo y económico; la oportunidad de que el sindicalismo contribuya a la generación de empleos, con las características específicas derivadas de esta forma económica, y a colaborar de forma directa con las políticas de ataque a la pobreza.

## 4. REFLEXIONES SOBRE EDUCACIÓN INTEGRAL PARA EL TRABAJADOR INFORMAL

En esta sección se presentan algunas de las experiencias derivadas de las actividades educativas realizadas por ORIT, así como una síntesis de las observaciones efectuadas por Cinterfor/OIT en relación con la formación para trabajadores informales.

### 4.1 Enseñanzas de las actividades de ORIT

**La especificidad de la educación para trabajadores informales.** Las actividades educativas del sindicalismo hacia el trabajo informal tienen una clara especificidad, en comparación con la desarrollada para trabajadores formales sindicalizados. En primer lugar, existe una brecha educativa básica que de por sí plantea un enorme desafío: ¿cómo aplicar las metodologías desarrolladas para la formación sindical tradicional a personas analfabetas o semianalfabetas? Algunos seminarios comenzaban con la sorpresa del instructor al distribuir la lista de inscripción y encontrarse con huellas digitales como firmas. La dinámica del curso estaba influida, no sólo por la imposibilidad de utilizar la escritura como medio didáctico sino también, en comparación con una actividad dedicada a miembros de la economía formal, con el uso anárquico del espacio físico común: los participantes no permanecían sentados durante todo el tiempo planificado, y algunos avanzaban incluso hacia la pizarra para expresarse, “reemplazando” al instructor, nuevamente desorientado por el acto.

Por estas razones, la metodología utilizada combinó el intercambio teórico-práctico mediante clases en aula, con ejercicios en el terreno. Así, los participantes eran invitados a “introducir” al formador a su propio mundo laboral, visitando las calles, plazas y mercados de la ciudad, y a realizar una encuesta sobre sus condiciones de vida y necesidades. Esta construcción colectiva ubicaba a los animadores educativos en un segundo plano, organizando el trabajo y sintetizando los resultados, para su presentación final, bajo la forma de un petitorio a ORIT, sujeto a la aprobación del conjunto.

ORIT ha partido del hecho de que el eje del conocimiento para el trabajador informal es su condición de productor artesanal, lo que trae consigo un enfoque centrado en los pequeños proyectos y los pequeños grupos (familiares), adaptado al horizonte de su capacidad e interés. En este marco, las actividades sindicales de formación deben encarar un complejo operativo: buscar familiarizar a los trabajadores con el factor colectivo de la dimensión productiva, para proyectarla hacia el tema organizativo, y desde éste, establecer vínculos con el enfoque sindical sobre el trabajo.

En este sentido, ORIT registró una coincidencia básica entre su empiria y las enseñanzas del trabajo más sistemático de Cinterfor/OIT, recogido en la bibliografía antes mencionada (ver 5.2).

**¿Educación para el empleo asalariado o para el microempresario?** En la experiencia educativa de ORIT con trabajadores informales, los participantes se dividieron en partes iguales, entre quienes desean convertirse en asalariados y quienes pretenden progresar como microempresarios. Para algunos, era preferible ser asalariado, porque de esta forma se tiene mayor seguridad de contar con un salario seguro, por mínimo que éste sea, así como por el salario indirecto en el campo social (salud, jubilación). En este grupo también se valorizaba el no tener patrón, como base de un estilo de trabajo independiente. Para otros, el asalariado tiene condiciones laborales similares al trabajo informal, e incluso se afirmó que los asalariados precarios están en peores condiciones laborales, ya que son “utilizados por las empresas” y “no tienen incentivos”. En una posición intermedia, otros señalaban que la aceptación del trabajo asalariado tiene un límite en las situaciones precarias de trabajo. El cambio sólo sería conveniente si se obtuvieran las condiciones laborales que los asalariados plantean en sus reivindicaciones.

Como ya se ha dicho, en la primera etapa de las actividades educativas sobre trabajo informal, existió un componente importante de promoción de formas productivas superiores, en el marco del concepto de proyectos socioeconómicos. Ello incluía la presentación de rudimentos en materia de gestión empresarial y de presentación de proyectos. La recepción de este capítulo educativo por los participantes, siempre fue positiva, en parte vinculada con la expectativa de recibir un apoyo de tipo solidario.

**¿Asociaciones o sindicatos?** Esta caracterización organizativa, de relevancia directa para el trabajo sindical, fue también revisada con los participantes de las actividades educativas, encontrándose que una parte importante de los encuestados estaba de acuerdo en transformar sus organizaciones en sindicatos, porque: “es la forma más moderna de defender los intereses de un grupo (...) es la organización que tiene más peso para las autoridades (...) la asociación a veces es insuficiente para cumplir con las tareas que se propone (...) es lo que permite vincularse con el Ministerio de Trabajo, en vez de quedar sólo en el nivel de la Municipalidad (...)” Pero la mayoría prefería mantener las actuales asociaciones, porque: “hay una tradición que no debería modificarse (...) es una organización que se ajusta mejor a la situación de que no hay patrones a quienes enfrentarse (...) tiene más facilidad de manejo (...) da una imagen no conflictiva, que es aprovechable (...) es más fácil que sean autorizadas por el Municipio (...) existen menos prejuicios hacia las asociaciones (...) la palabra sindicato suena mal al gobierno (...)”.

**¿Concentración o desconcentración sindical?** Las actividades educativas permitieron detectar siete “modelos” organizativos del trabajo informal por los sindicatos efectivamente existentes en la región, como alternativa a las asociaciones de hecho, o civiles de derecho:

- Sindicatos “de sector”. Para trabajadores de un mismo ramo (por ejemplo, el comercio), generalmente en función de su común localización en el espacio urbano.

- Sindicatos profesionales o de oficios identificados con la economía informal.
- Sección de un sindicato sectorial. El sindicato es mayoritariamente representativo de trabajadores formales, pero tiene dentro una sección especializada en los trabajadores informales del ramo. Aplicado en sectores como comercio y transporte.
- Sindicatos mixtos de trabajadores precarios e informales. Organización para trabajadores asalariados precarios (eventuales, temporarios, etc. a la que se integran también trabajadores no asalariados informales, asimilándolos en cuanto a las principales reivindicaciones.
- Organizaciones de trabajadores desocupados. Sus miembros desarrollan tareas ocasionales, de carácter precario o informal.
- Sindicatos de “sectores diversos”, para trabajadores informales localizadas en una región, formando entonces parte de federaciones regionales de la central.
- Federaciones específicas. Se visualiza a la informalidad como un gran “sector”, al cual se aplica el concepto de **federación** sindical nacional.

A este tema se vincula el autoanálisis sobre dificultades internas organizativas que realizaron los participantes, y que dieron resultados como los siguientes: “los asociados siguen siendo informales, aunque estén agremiados, lo que lleva a que no pueden pagar las cuotas. En consecuencia, las organizaciones también son precarias (...) faltan ejemplos de luchadores sociales para que avance el grado de conciencia sindical (...) existe una relativa apatía y falta de voluntad por organizarse entre los propios trabajadores informales (...) algunos socios, en lugar de sentirse parte de la organización de una manera permanente, se retiran cuando consiguen la licencia, o pasan meses sin pagar la cuota, lo que obliga a hacer campañas donde se les regala el 80% o 90% de lo debido (...) la organización crece más cuando hay problemas, y vuelve a reducirse cuando se resuelven (...) tanto los líderes como los afiliados tienen que salir a trabajar, porque si se dedican a la tarea de organizar o de educarse en lo organizativo no llevan nada a su familia”.<sup>16</sup>

En este marco, la opinión favorable entre las confederaciones y centrales afiliadas a ORIT ha sido ampliamente mayoritaria en favor de federaciones.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Por denuncias internas realizadas en sus propias actividades educativas, ORIT también detectó situaciones de dirigentes que comerciaban los permisos municipales a sus asociados.

<sup>17</sup> En dirección contraria, un inmejorable ejemplo sobre los problemas de la estrategia concentradora en contextos antidemocráticos, fue proporcionado por el sindicalismo guatemalteco durante el seminario subregional de 1991: en los que se consideraba una estrategia superadora de la anterior fragmentación, en 1988 se había llegado a organizar un Sindicato Nacional de Vendedores Ambulantes, que representaba a veintitrés mercados, el cual terminó drásticamente cuando su líder fue amenazado por el jefe de policía y finalmente fue encontrado muerto. La conclusión estratégica derivada de este episodio fue que en países donde el problema sindical “se resuelve violentamente” puede convenir, más que fomentar una gran organización, crear pequeños focos en distintos



### **¿Tratamiento particularizado o amplio para las trabajadoras informales?**

En este campo, ORIT exploró dos perspectivas diferentes derivadas, en la práctica, de que las actividades educativas fueran realizadas, tanto por el DES, como por el Departamento de la Mujer Trabajadora: en el primer caso, se atendió a la presencia femenina en actividades y organizaciones “mixtas” de la informalidad. En el segundo, se accionó sobre colectivos exclusivamente femeninos, definidos por su tarea (costureras, lavanderas). Se trata de una cuestión que no llegó a alcanzar su síntesis integradora.

**¿Es conveniente la expresión “trabajador informal”?** ORIT optó desde el comienzo por vincular sus actividades educativas con el concepto de trabajo informal, pero al mismo tiempo puso a debate la opinión de los participantes sobre la utilidad de tal denominación. Como resultado, se encontró que ésta provocaba confusión entre una parte de los trabajadores, que consideraba a este término “acusador”, en el sentido de dar a entender que la persona es “irresponsable e incumplidora”. En este marco, ha habido una discusión sobre la conveniencia de utilizar otras expresiones, como “trabajo independiente”, “trabajo particular”, “por cuenta propia”, “autónomo”, y “subempleado” e incluso “microempresarios”. Respecto de esta última alternativa, ORIT abandonaba su discreto papel para desestimular su uso. Como resultado final, la mayoría de los participantes optaban por mantener el uso del término informalidad, básicamente por una cuestión práctica, dado la difusión ya alcanzada. En ocasiones, los participantes solicitaban una campaña de difusión sobre la intención del sindicalismo al utilizar esta expresión, aclarando que no se trata de descalificar o discriminar a tales trabajadores sino mostrarlos como gente que aún no ha llegado a trabajar en la economía formal, pero aspira a hacerlo.<sup>18</sup>

El otro aspecto implícito en la opción tomada por ORIT de referirse al “trabajo” en la economía informal, es la directa referenciación a las personas, por la preocupación primaria de la actividad sindical en éstas, aun por encima de los aspectos directamente productivos. Asimismo, la no utilización de la expresión “sector”, permitía evitar referirse a componentes que tienden a la homogeneidad, cuando en la práctica la economía informal es una expresión de heterogeneidad sectorial.

---

lugares, para que “el gobierno no sienta que existe un problema grande”. La cuestión de la estrategia sindical “absorbedora” de organizaciones informales preexistentes, presenta también una polémica situación, analizada en las actividades educativas realizadas en Bolivia y Paraguay: algunas confederaciones y centrales nacionales han agremiado a organizaciones de trabajadores informales, aun violando consideraciones legales, como el número de miembros.

<sup>18</sup> Un dirigente informal peruano intentó sintetizar este enfoque al proponer que el verdadero sentido de la palabra es “trabajador preformal”. Ver también sección 4.

## 4.2 Recomendaciones de Cinterfor/OIT

Como ya se señaló, durante el período analizado Cinterfor/OIT formuló pautas generales sobre la formación profesional para el trabajador informal referidas a actividades de los institutos nacionales de capacitación, útiles, por lo tanto, para el enfoque sociopolítico propositivo del sindicalismo hacia los gobiernos y la sociedad. Asimismo, algunos de los contenidos eran también beneficiosos para la propia acción sindical formativa y, de hecho, coincidentes con el empirismo de esta práctica. Con base en la bibliografía ya mencionada, se destaca el siguiente conjunto de recomendaciones:

- Es necesario resolver la disyuntiva que presenta la educación y formación para miembros de la economía informal: si se parte de considerar un conjunto de individuos –y ello probablemente facilita la implementación educativa ya que corresponde a las formas tradicionales de administrar la capacitación–, el enfoque expresa un papel pasivo de la formación profesional, renunciándose a intentar modificar el contexto productivo en el cual se inserta el trabajo capacitado.
- El sujeto privilegiado de la educación de adultos en la informalidad es un sujeto social colectivo, un grupo involucrado en la realización de un proyecto económico autónomo, a través de un conjunto de unidades productivas susceptibles de ser desarrolladas.
- Hay que utilizar elementos de la “educación natural” para recuperar el saber tácito contenido en su experiencia. Sus habilidades básicas son el piso sobre el que se desarrollan las competencias laborales de los trabajadores informales.
- El registro y codificación de los saberes de quienes ya están activos en el mercado, permitirá luego la transmisión informal de competencias laborales. Los programas de formación así diseñados, a partir de la propia experiencia de trabajo en este campo, serán luego rediseñados permanentemente, con base en elaboraciones provenientes de los agentes educativos y trabajadores, cada vez que, sobre la marcha, se encuentren necesidades no satisfechas por aquéllos.
- Se debe considerar los contextos institucionales en los que se dirimen las posibilidades laborales de los pobres: el mercado, el Estado, la comunidad y el hogar. Todos ellos tienen, en la vida real, normas y prácticas determinadas que definen los derechos y deberes de cada persona y grupo.
- Tanto el agente educativo, como el adulto trabajador, desempeñan un papel activo en la relación pedagógica, aunque la naturaleza de la participación de ambos sea diferente. Si bien están aprendiendo juntos, no es lo mismo lo que aprende cada uno. Las relaciones entre los agentes de la formación y los trabajadores se deben traducir en una educación mutua basada en la comunicación y el enriquecimiento compartido.

- No es sólo la actitud voluntaria del agente lo que contribuye a la democracia progresiva de la relación pedagógica. Ésta es en alto grado determinada por las características de los programas de formación, por los medios de formación que pueden obstaculizar o facilitar la horizontalidad, y por las técnicas de enseñanza.
- La formación profesional para los trabajadores informales tienen necesariamente que considerar los medios, no sólo como elementos didácticos, sino como elementos pedagógicos, para propiciar determinadas formas de relaciones interpersonales, movilizar el personal hacia ciertos objetivos, facilitar procesos de identificación consciente con determinados intereses, y proponer ciertos valores.
- Se necesita una acción concientizadora sobre los intereses y aspiraciones de los trabajadores informales, contrastando sus intereses con los de los trabajadores y empresarios de la economía formal.
- La formación debiera comenzar por proporcionar el instrumental básico de aprendizaje (lectura, escritura y matemática aplicada) que en muchos casos falta en el trabajador informal, por no haber asistido o haberlo hecho irregularmente a la escuela.

## **5. NUEVA ETAPA DE TRABAJO SINDICAL: INFORMALIDAD “AMPLIADA” Y NUEVOS MODELOS DE FORMACIÓN**

Avanzada ya la década, ORIT ha tomado nota de la dinámica laboral observada en la región, para destacar ahora la existencia de un conjunto de colectivos laborales atípicos más amplia que la informalidad clásica, que requieren una estrategia de organización y acción sindical. Este enfoque resulta compatible con el que, en estos mismos años, ha propuesto la OIT, en su reconsideración del concepto de informalidad.

Los parámetros metodológicos para la formación sindical están actualmente lo suficientemente consolidados (luego de tres conferencias continentales de educación, la última en 2004), necesitándose ahora que se desplieguen en todo su potencial sobre los temas estratégicos, para la acción sindical interna y externa. En materia de formación profesional, Cinterfor/OIT ha retornado a la reflexión sobre formación profesional e informalidad.

Destacar aquí estos nuevos elementos sindicales y de la OIT es, entonces, la mejor forma de terminar este estudio, luego de que se centrara, en buena parte de su contenido, en registrar la historia previa, para prepararse hacia nuevas tareas sindicales que vinculen a aquellos sujetos con estas dimensiones educativas.

## 5.1 Reenfoques estratégicos sobre colectivos laborales atípicos sujetos de sindicalización

El XVI Congreso (Brasilia, abril de 2005) ha adoptado decisiones importantes, que pueden entenderse como el comienzo de una nueva etapa en el trabajo sindical, hacia la informalidad económica y laboral:

- Los estatutos de la Organización han sido reformados para incluir entre sus fines la misión de “extender plenos derechos y protección a los trabajadores que realizan trabajo precario, informal o no protegido”.
- Más en general, el documento de base (CIOSL-ORIT, 2005b), en su capítulo “Autorreforma Sindical”, ejemplifica sobre una variedad de colectivos laborales atípicos que debieran ser sujetos de la acción sindical reivindicativa, representativa y de incorporación a su membresía. Allí se incluyen, tanto las ocupaciones propiamente informales, de acuerdo a la definición tradicional, como a otras nuevas formas de trabajar derivadas de la subcontratación, tercerización, economía de la información, y de la dinámica de la economía social. De forma vinculada, también se presentan diversas estrategias heterodoxas de relacionamiento, incluyendo nuevamente la sindicalización. Estos contenidos son un desarrollo de un ejercicio planteado en el contexto del proyecto de ACTRAV-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, antes mencionado (Cf. el anexo al artículo que presenta los consensos sindicales allí alcanzados, en esta misma publicación).

La utilización simultánea de los tres términos mencionados, así como la ejemplificación, implican entonces la incorporación plena a la estrategia sindical de lo que puede definirse como la “informalidad ampliada”, lo que involucra un desplazamiento estratégico hacia dos antecedentes directos: la perspectiva original de CIOSL, a partir de su Congreso de 1992 (Sección I.1), y recientes decisiones de OIT. Este segundo elemento se refiere a que, desde su 90ª Reunión (2002), OIT ha vinculado sus recomendaciones sobre informalidad al nuevo enfoque del trabajo decente, junto a lo cual ha procurado redefinir el concepto, de forma de encontrar un equilibrio entre la perspectiva que aparece como de mayor vigencia actual, centrada en “las personas” (es decir, en los trabajadores) y la anterior, fundamentada en “las unidades económicas”, que se corresponde con el concepto más utilizado en América Latina y otras regiones donde prevalece el subdesarrollo. En ambos casos, el elemento central que permite la clasificación de los trabajadores como formales o informales deriva de la existencia de registración (con distintos grados de efectivización). Al considerarse todo tipo de situación productiva, esta nueva opción conceptual lleva a incluir a colectivos laborales disímiles desde el punto de vista del tipo de unidad económica en que se desempeñan; es decir, engloba tanto, a los trabajadores en la economía informal tradicional, como a los “trabajadores informales (asalariados) de la economía formal”, incluyendo a las empresas de tamaños mayores a micro y pequeñas, e incluso al sector público. Finalmente, OIT sugiere que el actor social o gubernamental que

haga uso de la nueva definición, elija el subconjunto que muestra más utilidad en la situación concreta involucrada. (Cf. OIT, 2002; para una comparación entre los enfoques, incluyendo el de ACTRAV, Cf. OIT, 2004).<sup>19</sup>

En el plano interno de la ORIT, este reenfoque tiene también la ventaja, como respecto de la CIOSL en general, de uniformar criterios con las organizaciones afiliadas del Norte: desde la AFL-CIO, se ha declarado tener mucho interés en el tema, aun reconociendo que la problemática del trabajo informal es mayor en Latinoamérica. Pero en EEUU “también existe este problema, aunque no se le presta suficiente atención actualmente”, entre los trabajadores indocumentados, en su mayoría latinos, con lo que disminuyen las oportunidades de organizarlos en sindicatos (reportaje a Linda Chávez Thompson, número temático de la revista de ORIT ya mencionado) (ver nota 4).

Con esta perspectiva, ORIT estará redefiniendo su estrategia de organización y de propuestas sociopolíticas hacia los gobiernos y la sociedad en su conjunto, con base en un mayor reconocimiento de la gran heterogeneidad productiva de los países de la región, así como de los entrelazamientos informales y formales que están creciendo claramente respecto al pasado reciente. El propio trabajo independiente es enfocado de una forma más amplia, para incluir de forma más acabada a las situaciones laborales dependientes –fraudulentamente simuladas como autónomas–, a la economía social/solidaria y a las nuevas formas de trabajo en el domicilio que trae la economía de la información.

Como afirma el documento de base, la estrategia sindical se propone:

- En el campo sociopolítico, promover simultáneamente: aquellas nuevas formas de trabajar que reúnan las condiciones básicas para calificarlas dignas; al tiempo que, para las consideradas inapropiadas, retomará la batalla para que la institucionalidad laboral encuentre nuevas vías de protección social. Por lo tanto, estas tareas se vinculan, simultáneamente, con dos capítulos de las políticas públicas: a. la renovación del Estado social de derecho; b. la promoción productiva de actividades empresarias, con incentivos a la pequeña producción, favoreciendo un “encadenamiento” con la economía formal. En paralelo, el sindicalismo deberá ampliar su estrategia de sindicalización y representación, tal como se desarrolla en el tercer eje de este documento.
- En el campo “interno”, superar límites derivados de la normativa y de la propia práctica organizativa sindical, hasta desarrollar un verdadero impulso de sindicalización, o de representación en un sentido más general, de los nuevos colectivos laborales potencialmente sindicalizables. Estos colectivos tienen en común situaciones de hecho que obstaculizan su or-

---

<sup>19</sup> En el campo formativo hacia el sindicalismo, existen actividades y materiales de OIT que se encuadran de forma apropiada en este nuevo esquema. Cf. por ejemplo, OIT 2001, para ocupaciones atípicas femeninas. Es también el caso del seminario “Capacitación y educación sindical en cadenas productivas y trabajo a domicilio en América Latina” (Lima, 2003).

ganización y dificultan su identificación como trabajadores.<sup>20</sup> El nuevo enfoque incluye también un registro de las “buenas prácticas” en materia de sindicalización y vinculación con estos colectivos, tal como surge de la experiencia propiamente regional y de países industrializados (Cf. los consensos sindicales alcanzados en el Cono Sur como parte de las actividades de OIT-ACTRAV en materia de informalidad, en el documento incluido en esta publicación).

## 5.2 Nuevas enseñanzas de OIT en materia formativa

Luego del ciclo de reflexiones ya mencionado sobre la formación profesional en los institutos nacionales de capacitación, desde fines de los años noventa Cinterfor/OIT ha iniciado un proceso de revisión y actualización de sus evaluaciones sobre la formación profesional y la economía informal, que ahora registran nuevas manifestaciones de políticas que dejan en un segundo plano las referidas al cuentapropismo informal desde los institutos nacionales de capacitación para concentrarse en dos poblaciones objetivos diferentes (aunque intersectadas con la informalidad): los pobres y los microempresarios. En Cinterfor/OIT, 2003, se ha incluido un valioso artículo de síntesis (M. A. Gallart, “Habilidades y competencias para el sector informal en América Latina: una revisión de la literatura sobre programas y metodologías de formación”), el cual, junto a otros trabajos previos, permite delinear un nuevo conjunto de recomendaciones que, reafirmando el enfoque anterior, introduce nuevos tópicos.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Como un aspecto instrumental importante para esta tarea, las organizaciones de ORIT han solicitado que se profundice la conceptualización sindical del trabajo informal, en cuanto se requiere distinguir situaciones muy diversas, por ejemplo, entre los cuenta propia y los “pobres de las calles”, y entre el trabajo dependiente en situaciones precarias (a veces disimulado como autónomo) y el verdaderamente independiente. En particular, se ha recomendado discutir sobre la conveniencia de seguir utilizando la expresión “trabajo informal”, en comparación con otras ya practicadas por organizaciones afiliadas, como “trabajadores(as) no asalariados” o “trabajadores(as) no dependientes” y “autoempleo” (de utilización por el sindicalismo de afiliadas en México, Venezuela y Perú, respectivamente). (Cf. los artículos elaborados por las organizaciones de los dos primeros países mencionados para esta publicación, así como los consensos sindicales alcanzados en el Cono Sur, en el marco del proyecto ACTRAV-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España –nota al pie–, que plantea la posible ventaja de utilizar la expresión “empleo alternativo” o “preformal”. Otra decisión estratégica importante que han ratificado las organizaciones de ORIT, es que es necesario excluir, de los potencialmente sindicalizables, a los microempleadores de la pequeña producción, por aplicación de un criterio de clase, al tener trabajadores a su cargo.

Finalmente, la renovación conceptual que plantea ORIT, incluye también la cuestión del lugar de trabajo, en cuanto a que se considera necesario generalizar el concepto para no dejar fuera a los trabajadores informales independientes, ambulantes o semifijos, que utilizan el espacio público, por lo que quedan bajo regulación del gobierno local, con lo que éste, en cierto modo, actúa como “empleador”, siendo responsable de sus condiciones de vida, lo cual lleva incluso a negociaciones y a la presencia de delegados.

<sup>21</sup> La memoria de la 90ª Reunión de OIT (2002) incluye también un capítulo sobre formación profesional para el trabajador informal, coincidente en lo sustancial con el enfoque de Cinterfor/OIT.

En una selección ajustada a las preocupaciones de ORIT, tanto en lo que se refiere a la ampliación de la definición de informalidad, como así también al factor de clase que se presenta en la coexistencia de asalariados y empleadores en la población objetivo y a la participación de ONG no sindicales (Orsatti, 2003), se destaca una serie de recomendaciones, que pueden ser incorporadas al nuevo proceso de colaboración entre las dos organizaciones reiniciado a partir de 2000, que ha tenido el eje puesto en la articulación entre las tareas de los encargados de formación sindical y de los representantes de las mismas organizaciones en los institutos nacionales de capacitación:<sup>22</sup>

Respecto de los colectivos a ser formados:

- Delimitar con precisión los distintos segmentos de la informalidad, para focalizar los programas en términos de edad, sexo, experiencia, sector de actividad, para cambiar las actuales ponderaciones, que suelen no tener en cuenta el verdadero universo.
- Tener en cuenta que se trata de una formación para personas adultas, que ya tienen incorporada una experiencia laboral importante y enfrentadas a problemas concretos con altos niveles de incertidumbre.
- Tener más en cuenta las posibilidades de movilidad entre los segmentos de la informalidad al momento de delinear y ejecutar políticas. Al mismo tiempo, hay que tener cuidado con diferenciar programas paralelos para microempresarias con mayor y menor capacidad, porque con ello parece reconocerse la imposibilidad del crecimiento de la microempresa de subsistencia hacia una situación mejor.
- Cuidar el tratamiento dado a jóvenes, ya que no hay mayormente programas dirigidos a los que trabajan en la economía informal, para que se desarrollen allí. Es cierto que se presentan dificultades para convertirse en empresarios, pero también que tienen los peores empleos en las microempresas.
- Desarrollar una mayor especificación de género y proyectos específicos.

Respecto de la formación que involucra a microempresarios:

- No enfatizar excesivamente la microempresa con la persona del empresario, porque ello impide percibir el desafío que implica la relación entre éste y los empleados, que son subordinados.
- Evitar que los programas no hagan más que reforzar la segmentación inicial de los trabajadores informales.
- La articulación virtuosa y positiva –comprensión, adaptación, combinación e implementación– de los conocimientos previos internos con los

---

<sup>22</sup> En enero de 2000, Cinterfor/OIT convocó, en relación a su programa Sindicatos y Formación, a dos conferencias continentales (con apoyo de la cooperación española), cuyo contenido fue incorporado al trabajo de ORIT a través de otras dos conferencias continentales (en marzo de 2003). El producto de los consensos alcanzados por esta doble vía está registrado en Cinterfor/OIT-ORIT (2004). Sobre el tema de la relación entre formación sindical y profesional Cf. Orsatti (2001).

nuevos aportes externos. Este proceso de adquisición de competencias está muy influido por el perfil de competencias laborales de los recursos humanos de las empresas y las características del dueño gerente.

- Destacar que el estilo del patrón, y como consecuencia su influencia en el proyecto y en las relaciones internas del emprendimiento, es fundamental para el desarrollo de las competencias de los trabajadores, que son los grandes ausentes de las políticas de capacitación para microempresas.
- Revisar el poco énfasis puesto en la formación, en comparación con el crédito y la asistencia técnica, en los programas para microempresas.

En relación a las ONG:

- Fijar una política clara respecto de su participación, reconociendo que la complejidad de los problemas hace imposible que sean enfrentados por un solo tipo de institución u organización ejecutora, necesitándose evitar superposiciones de esfuerzos, y coordinar entre entidades, optimizando el aporte de cada organización.

Desde ACTRAV, en este nuevo período, se destaca también el aporte de Hurtado (2000), que parece ser el único trabajo que reconoce explícitamente un papel activo al sindicalismo en la formación para los trabajadores informales, lo que es un hecho en sí mismo relevante desde un punto de vista cultural y político. Sus recomendaciones (que han sido divulgadas por ORIT en su reciente ciclo formativo) se concentran en un programa de formación de formadores sindicales en trabajo informal, con las siguientes características:

- Está dirigido a líderes sindicales con capacidad de acción y de presión sobre la toma de decisiones en sus organizaciones (hacia arriba) y con capacidad de penetración en la realidad de los trabajadores informales (hacia abajo), para constituirse en un punto de partida sindical de un proceso dirigido a lograr la identidad con los problemas de los trabajadores del sector informal.
- Tiene el objetivo de estimular en el formador un cambio y desarrollo de actitudes que le permitan comprender mejor la lógica de funcionamiento de los trabajadores informales y sus estrategias de organización. Dicha formación debe permitirle obtener una visión de conjunto de la problemática del sector y del contexto en que se inscribe, y facilitarle la puesta en marcha de programas y proyectos ajustados a sus necesidades.
- Busca también reordenar mental y actitudinalmente al líder sindical como persona, frente a sí mismo, frente a su organización y a su entorno. En esta óptica, se intenta redefinir metas y objetos en lo personal, en lo organizacional y en lo social.
- Las actividades se dirigen también a promover y a facilitar el desarrollo de la solidaridad, el sentido de cooperación y la conciencia de grupo, como medios indispensables para enfrentar y superar los problemas y



dificultades en forma asociativa; y a inculcar y fortalecer el liderazgo, la participación, el pensamiento estratégico, la planeación y la visión de futuro, para orientar más acertadamente sus organizaciones.

- Como resultado final, el formador estará en condiciones de proponer a su sindicato: campañas de sensibilización hacia las ejecutivas y bases; cambios internos para su adaptación a la realidad del trabajo informal; proyectos piloto de apoyo a los trabajadores informales; acciones sindicales concretas, y proyectos y programas de intervención en el marco del diálogo social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Luis (1991) *Neoliberalismo y flexibilidad laboral: un doble desafío para el sindicalismo de América Latina y Caribe*. Buenos Aires. Ponencia al symposium ISCOS Sindicalismo y Negociación Colectiva. Multicopiado.
- . (1991) Hacia un sindicalismo sociopolítico. *Nueva Sociedad*. enero-marzo. Caracas.
- Anderson, Luis; Trentin, Bruno (1996) *Trabajo, derechos y sindicato en el mundo. Diálogo Norte –Sur*. Caracas: ILDIS-ORIT; Nueva Sociedad.
- Casanova, F.; Orsatti, A.; Vega, V. (2004) *Formación sindical en formación profesional*. Montevideo: Cinterfor/OIT. Presentado a la Conferencia Continental de Educación CIOSL-ORIT, 3ª., México, 2004.
- Castillo, Gerardo; Frohlich, Miguel; Orsatti, Alvaro (2002) Educación sindical y trabajo informal en América Latina. *Revista de Educación Obrera*. Ginebra, OIT. n. 127.
- Cinterfor/OIT (1988) *Programas para el sector informal urbano y las microempresas*. Montevideo.
- . (1989) Seminario sobre Sistemas de Formación Profesional en la *producción y experiencias en la vinculación con el trabajo, La Habana, 1987*. Informe. Montevideo. Informes, 135.
- . (1992) Seminario sobre *Formación profesional y crédito para el sector informal urbano*, San José de Costa Rica, 1991. Informe. Montevideo. Informes, 147.
- . (2003) *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Formación en la economía informal*. Montevideo. n. 155.
- CIOSL (1981) *Sindicatos latinoamericanos y políticas de empleo*. Bruselas. Memoria del seminario del mismo nombre realizado en Caracas.
- . (1988) *El desafío del cambio*. Bruselas. Informe del XIVº Congreso, Melbourne.
- . (1989) Swasti Mister. *La organización de los trabajadores y trabajadoras en el sector informal*. Bruselas.

- . (1989) *El sector informal y el movimiento sindical en América Latina y el Caribe. Un diagnóstico y propuestas para la acción*. Bruselas.
- . (1992) *Resoluciones del XIVº Congreso*, Caracas. Bruselas.
- CIOSL. ORIT (1985) Evaluación y nuevos enfoques para los Programas de educación sindical en América Latina. En: *Documentos del XIº Congreso*, México.
- . (1988) *La posición OIT en relación al problema del empleo. La posición CIOSL: una perspectiva sindical*. México. Reflexiones en torno al sector informal y el sindicalismo, 2.
- . (1988) *Reflexiones en torno al sector informal y el sindicalismo, 1*. México.
- . (1988) *Sector informal y sindicalismo en América Latina y el Caribe. Un diagnóstico y propuestas para la acción*. México. Reflexiones en torno al sector informal y el sindicalismo, 3.
- . (1991) *La situación socioeconómica de la mujer trabajadora en América Latina y Caribe*. México: Departamento de la Mujer Trabajadora.
- . (1992) *Experiencias sindicales en el sector social de la economía*. Informe final del Proyecto Sector Social de la Economía y Sindicalismo. Proyecto CIOSL-FNV. México. Multicopiado.
- . (1992) *Trabajo informal y seguridad social*. Documento de apoyo para la Conferencia Internacional Situación Económica y Seguridad Social en las Américas, México. Proyecto CIOSL-ORIT-CIOSL-OIT.
- . (1993) *Hacia una estrategia de acción múltiple para el trabajo informal*. México: Departamento de Educación. 3v.
- . (1993) *Las trabajadoras del sector informal y la organización sindical*. México: Departamento de la Mujer Trabajadora.
- . (1993) *El trabajo informal desde la perspectiva sindical*. Memoria del Seminario OIT y CIOSL, México. Multicopiado.
- . (1994) Análisis y propuestas de las Centrales Sindicales participantes en el seminario. En: *Informe final del Seminario Subregional de Educación Obrera sobre El Trabajo Informal desde la Perspectiva Sindical*. México. Multicopiado.
- . (1994) *Manual de proyectos socioeconómicos para organizaciones del trabajo informal*. Caracas. Multicopiado.
- . (1994) *La mujer y el trabajo informal*. Proyecto FNV-ORIT, Caracas. Multicopiado.
- . (1994) *Trabajadores y trabajadoras del sector informal y sus posibilidades de sindicalización*. México: Departamento de Educación
- . (1995) *Mujer: el trabajo te identifica, el sindicalismo te organiza*. Caracas. Departamento de la Mujer Trabajadora y Comité Continental de la Mujer Trabajadora.
- . (1996) *Proyecto Educación para la Organización y la Acción hacia el Trabajo Informal*. Caracas. Multicopiado.
- . (2000) *Accionar sindical en el sector informal. La experiencia Nacional. Haciendo camino*, EOASI. Caracas. Muticopiado.

- . (2000) *Guía didáctica para formadores del sector informal*. EOASI. Caracas.
- . (2002) *Revista Nuevos Rumbos del Sindicalismo*. Caracas. n. 15, abril-junio 2002.
- . (2004) *Proyecto Acción Sindical para la Organización y Protección de los Trabajadores/as del Sector Informal*. Caracas. Multicopiado.
- . (2005) *Anderson. Sindicalista global*. Bogotá.
- . (2005) *Congreso El Sindicato en el centro de los nuevos rumbos. justicia social y solidaridad global para el desarrollo de las Américas, 16°, Caracas. Documento base*. FENGRICOL; ISMAC; ENS (1993) *La economía del rebusque*. Bogotá: ORIT. CIOSL; FENGRICOL; FUTD.
- . (1993) *Trabajadores informales: ...una búsqueda de identidad*. Bogotá. Proyecto ORIT. CIOSL. FENGRICOL. FUTD. Una alternativa al desarrollo para el Sector Informal.
- FENGRICOL. FUTD. (1994) *Una alternativa al desarrollo para el sector informal*. Bogotá.
- Godio, Julio; Orsatti, Alvaro. (1990) *Estrategias sindicales ante el sector informal* En: Godio, Julio. *Nuevos enfoques del sindicalismo en América Latina y Caribe*. Bogotá: ENS.
- Hurtado, Montserrat. (2000) *Las organizaciones sindicales y el sector informal: reflexiones para la formación y la acción*. Lima: OIT-AEC. Documento, 133.
- ILDIS (1982) *Los trabajadores autónomos*. Quito.
- Klein, Emilio (1984) Los sindicatos y el sector informal. Caracas. *Nueva Sociedad*. n. 75.
- Mesa Lago, Carmelo (1992) *La seguridad social y la economía informal*. Santiago de Chile: OIT. PREALC.
- OIT (1984) *El Trabajo en el mundo*. Ginebra. Tomo 1.
- . (1986) Conferencia Internacional del Trabajo, 72ª Reunión, Ginebra. *Memoria del Director General*. Ginebra.
- . (1990) Conferencia Internacional del Trabajo, 77ª Reunión, Ginebra. *Trabajadores por cuenta propia*. Ginebra.
- . (1991) Conferencia Internacional del Trabajo, 78ª Reunión, Ginebra.
- . (1991) *El Dilema del Sector no Estructurado*. Memoria del Director General para la 78ª Reunión, Ginebra.
- . (2001) La sindicalización de los no sindicalizados: los/as trabajadores/as de la economía informal y otros/as desprotegidos/as. *Promoción de la igualdad de género. Guía para los Sindicatos*. Ginebra: Programa de Promoción de Género (GENPROM). Fascículo 4.
- . (2002) Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª Reunión, Ginebra.
- . (2002) Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª Reunión, Ginebra. *El trabajo decente y la economía informal*. Ginebra. Informe VI.

- . (2003) *Estudio de alternativas para la seguridad social. Propuestas de los trabajadores del sector informal en la economía con relación a la seguridad social*. Lima. Proyecto ORIT-OIT-FNV. Multicopiado.
- . (2004) La situación de los trabajadores de la economía informal en el Cono Sur y la Andina. En: OIT. ACTRAV; Proyecto Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. *Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina*. Lima. Documento 179.
- Orsatti, Alvaro. (2001) *Relaciones entre formación profesional y formación sindical*. Montevideo: Cinterfor/OIT. Serie Sindicatos y Formación, 1.
- . (2003) *Formación profesional para los trabajadores informales*. Material redactado para el Curso Regional Formación Sindical para la Formación Profesional, CIOSL-ORIT, San José. Multicopiado.
- Ramírez Guerrero, Jaime (1988) *Opciones estratégicas para la formación profesional en el sector informal urbano*. Montevideo: Cinterfor/OIT. Estudios y Monografías, 73.
- Schatan, Jacobo; Paas, Dieter; Orsatti, Alvaro. (1991) *El sector informal en América Latina. Una selección de perspectivas analíticas*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

# METODOLOGÍAS Y MODELOS DE FORMACIÓN adaptados a la compleja realidad de los trabajadores informales. A partir de experiencias de OIT en América Latina

---

Montserrat Hurtado

## Introducción

La formación es uno de los instrumentos esenciales para mejorar las condiciones de vida de la población. Nivel, tipo de formación profesional (FP) y calidad en el trabajo, están íntimamente relacionados. La formación juega un papel protagónico en cualquier estrategia orientada hacia la mejora de las condiciones de vida y al alivio de la pobreza y es una herramienta básica para mejorar las perspectivas del acceso al empleo. La educación y la formación fortalecen la capacidad de los individuos para responder a las oportunidades del mercado y allanan el camino para obtener empleos más cualificados y mejor pagados. Pero para que la formación consiga esos fines es necesario utilizar estrategias apropiadas que puedan ser aplicables y adaptadas a contextos de pobreza. Debemos promover una formación que realmente contribuya a aliviar la pobreza, a generar trabajos productivos y ofrecer condiciones de trabajo decentes.

Este trabajo trata de ofrecer algunas orientaciones a tener en cuenta a la hora de proponer y promover programas de formación dirigidos a los trabajadores del sector informal. Insistimos aquí en poner de relieve las características y compleja realidad en la que desempeñan sus actividades estos trabajadores. Sólo si llegamos a entender la lógica de funcionamiento de los trabajadores del sector y sus familias y la íntima relación que existe entre la unidad productiva y la unidad doméstica de la que son parte, estaremos en condiciones de llevar adelante programas de formación que sean realmente efectivos. Se trata, en definitiva, de poner a la gente delante y tomar en cuenta sus limitaciones y conocimientos, sus tiempos y sus ritmos, su ciclo de vida familiar, etc.

La FP se caracteriza por ser una educación para el mundo del trabajo y la producción. Es eminentemente práctica. La Organización Internacional del Tra-

bajo (OIT), en su recomendación 150 (Art. 2) de 1975, expresa que el objeto de la formación profesional es *“descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa, productiva y satisfactoria y, en unión de las diferentes formas de educación, mejorar las aptitudes individuales para comprender individual y colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir en ellos”*.

Desde el punto de vista conceptual, se reconoce la necesidad de que la FP genere en los(as) beneficiarios(as) mayores niveles de participación, organización y autonomía (individual y colectiva), de interpretación de los procesos y relaciones de trabajo, a la vez que propicie la autogestión y el autoempleo no marginal.

Habría que hablar más bien de la formación permanente de adultos que responde al lema “educación a lo largo de la vida” y que concibe la educación como un proceso continuo y permanente.<sup>1</sup> A partir de la segunda mitad del siglo XX, numerosos pedagogos y planificadores educativos trataron y escribieron sobre la educación permanente de adultos. En la década pasada, la Comisión Internacional sobre la Educación en el Siglo XXI recoge, actualiza y enriquece muy bien el citado lema, en la obra *La educación encierra un tesoro*, donde plantea que *“el aprendizaje cubre toda la vida, y cada tipo de conocimiento invade el ámbito de los demás y los enriquece”*.<sup>2</sup>

### **La formación profesional y la creación de empleo en contextos de población en situación de pobreza**

La estrecha relación existente entre **sector informal** y **pobreza** obligan a situar al individuo como sujeto principal del desarrollo. Por lo tanto, éste debe ser tenido en cuenta en cualquier acción dirigida a promover el desarrollo socio-económico, con sus diferencias que le vienen dadas por sus características de edad, sexo y ciclo de vida familiar principalmente. Es necesario tomar a la población como objeto y sujeto del desarrollo y con capacidad para analizar, proponer y asumir responsabilidades en el ejercicio de su actividad cotidiana en todas las esferas en las que se desenvuelve, tanto en el ámbito laboral y productivo, como en el ámbito social y familiar, potenciando la necesidad de la formación como un elemento clave para superar una situación de exclusión social pero, además, como una oportunidad para contribuir a un modelo de “Educación para el Desarrollo Sostenible”.

La capacitación es una herramienta importante en la eliminación de las desigualdades estructurales. Por las características de la población del sector informal, esta capacitación debería contemplar los ritmos y tiempos disponibles de los grupos de beneficiarios. Del mismo modo, habrá que tener en cuenta los conocimientos y habilidades adquiridos, como punto de partida para la elabora-

---

<sup>1</sup> Valverde, O., 1998.

<sup>2</sup> UNESCO, 1996.

ción de programas de formación. Esto implica un análisis detallado, y una decisión, que se ajuste a cada realidad y contexto. Por ejemplo, no es lo mismo una formación en gestión empresarial a beneficiarios que ya tienen en marcha una actividad económica en un sector concreto, que una formación a quienes desean iniciar una actividad. De la misma forma, las necesidades de hombres y mujeres son distintas, lo mismo que sus obligaciones y tiempos. Es importante, por lo tanto, tener en cuenta estas variables en el momento de diseñar y ejecutar un plan de capacitación.

Pero la formación profesional no genera por sí misma puestos de trabajo.

Cuando se habla de formación profesional en el contexto de bajos recursos económicos y de pobreza, es necesario considerar a una población con las siguientes características:

- Personas que han conseguido adquirir ciertas calificaciones sin una ayuda “externa”, lo cual conviene tener presente al ofrecer oportunidades de formación complementaria.
- En el caso de las mujeres, muchas de ellas que han aprendido de sus madres las competencias necesarias para la agricultura de subsistencia o la artesanía.
- Personas que es posible, que no sepan leer ni escribir, y con baja cualificación, pero que han aprendido cosas muy básicas.
- Personas que posiblemente no hayan estado matriculadas en un centro docente reconocido.
- Personas que en muchos casos, han recibido formación como subproducto de un intento de transferir competencia profesional. En su mayor parte la formación se dispensa “en el tajo” que casi siempre es un trabajo real en el propio sector informal. Se contrata a menudo a jóvenes como aprendices o auxiliares familiares no remunerados; su formación suele ser una sucesión: instrucción, tanteos, errores y corrección de los mismos, con algunas demostraciones y “clases” sobre asuntos como la limpieza o el arte del regateo, por ejemplo.
- Personas que reciben capacitación de otras fuentes de formación como son las escuelas, mejor o peor organizadas, privadas y de carácter lucrativo. Se sabe muy poco sobre ellas, pero parecen estar proliferando en varios países. Organizan también actividades de formación, entidades con fines no lucrativos como algunas organizaciones religiosas, ONG, y que vienen actuando en este campo desde hace mucho tiempo.

## **La formación de las mujeres**

Las mujeres de los países en desarrollo tienen mayores dificultades que los hombres para acceder a la formación. Aunque la mayoría de los sistemas de educación formal se basa ya en principios de igualdad, en la práctica, el acceso de las mujeres a la educación, en todos los niveles, y a la formación técnica y especializada, es mucho más bajo que el de los hombres. Las siguientes consideraciones ilustran las circunstancias de las mujeres en el sector informal en comparación con los hombres:

- Hay muchas mujeres que comienzan a emprender una actividad económica con menor cualificación, porque no han desarrollado antes otros trabajos remunerados. Por tanto, sólo pueden aportar sus destrezas y habilidades ejercitadas como amas de casa.
- Los medios de producción (maquinaria o medio de transporte) suelen ser propiedad del cabeza de familia (generalmente, hombre).
- Muchas mujeres tienen escasez de capital propio, porque no han podido acumularlo de empleos anteriores, o porque el capital está socializado en la familia y las mujeres no tienen capacidad de decisión sobre el mismo.
- La no propiedad de los bienes patrimoniales, le dificulta a muchas mujeres el acceso a créditos, al no tener suficientes garantías para las instituciones financieras.
- La doble tarea del trabajo remunerado y del cuidado familiar.
- Las mujeres pueden vender su trabajo por precios muy bajos porque no contabilizan el trabajo de otros miembros del hogar (con frecuencia niños menores y ancianos) que las ayudan sin recibir salario; tampoco cuentan los gastos de uso de local cuando el trabajo lo hacen en la casa (a domicilio), tampoco cuentan sus tiempos de vacaciones, el trabajo extra que realizan para comer y dar de comer a sus familias y organizar el hogar, lo cual es necesario para la supervivencia de todos. Tienen, además, poco poder de negociación, ya que, en general, aceptan salarios bajos cuando trabajan para fábricas o subcontratistas, porque no tienen respaldo de sindicatos o alguna organización que fije los precios a los que encargan los trabajos.

## **El acceso a la formación y los centros y programas de formación**

La educación y la formación reproducen los mismos esquemas de diferenciación sexual que el ámbito del mundo laboral o social. La formación a la que acceden las mujeres es, en general, una formación que supone una ampliación de las actividades consideradas tradicionalmente como femeninas, relacionadas, en muchos casos, con sus responsabilidades domésticas. De esta forma su incorpo-



ración posterior a un puesto de trabajo limita considerablemente el acceso a determinadas actividades y sectores productivos. Finalmente quedan relegadas al sector servicios y a actividades de trabajo doméstico o del trabajo a domicilio.

Por otra parte, la información sobre formación y empleo se difunde con frecuencia por medio de canales que no son tan accesibles para las mujeres, como pueden ser los servicios de colocación dirigidos a clientes masculinos y a través de periódicos.

Los trabajadores del sector informal, no suelen tener acceso a la formación, lo que les hace entrar en un círculo que tiende a reproducir la misma situación para sus hijos; por las propias características del desempeño de sus actividades, tienen muy limitado el acceso a la formación a través de los canales y centros oficiales de educación formal.

La principal alternativa a los sistemas de educación formal es la formación no académica, los centros de capacitación que introducen ciertas normas de flexibilización en el currículo, en los horarios, niveles educativos para el acceso, etc. En general, los sistemas formales no se adecuan a las necesidades específicas y especiales de los trabajadores del sector informal.

La formación profesional institucionalizada beneficia a un pequeño grupo de trabajadores de la Población Económicamente Activa (PEA): los que están desempeñando sus actividades en el sector estructurado y reúnen los requisitos exigidos para el acceso, entre los que es relevante haber cubierto la enseñanza primaria y/o secundaria. Los principales obstáculos que los trabajadores del sector informal encuentran para acceder a los programas de educación formal, son:

- La mayor parte de los cursos se organiza en colaboración con las empresas del sector moderno.
- La mayoría de los cursos requiere conocimientos previos.
- Los derechos de matrícula son elevados.
- Los empleadores del sector informal suelen disuadir a sus trabajadores de seguir una formación determinada y/o continua.
- Los trabajadores informales suelen estar menos informados de los cursos y menos convencidos de la utilidad de los mismos.

El sistema educativo debería adecuar sus contenidos y enseñanza de habilidades y destrezas a las demandas del mercado de trabajo, incluidas las demandas de los adultos analfabetos o semianalfabetos, mayoritariamente pobres, que, en la mayoría de los casos, terminan trabajando en el sector informal, en actividades de baja productividad y bajos ingresos, en empleos de baja calidad, creados por ellos mismos como trabajadores por cuenta propia (en el medio rural la modalidad más extendida es en las actividades agrícolas), como trabajadores de la microempresa o como trabajadores microempresarios. Las necesidades en materia de formación difieren de un tipo de trabajo a otro.

Por otro lado, la heterogeneidad del sector no estructurado dificulta la puesta en marcha de programas formativos. No pueden ser únicos, ni iguales para todos, ya que el sector es tan amplio que incluye trabajadores de distinto tipo, que laboran en diversos sectores productivos y que tienen necesidades, ritmos y horarios diferentes. Los grandes grupos de trabajadores que componen el sector informal, trabajadores por cuenta propia, trabajadores de la microempresa y trabajadores microempresarios, tienen sus propias especificidades y necesidades de formación.

Es una condición previa para los programas de formación dirigidos a estos grandes grupos de población, tener en cuenta el poco tiempo de disposición de los pequeños empresarios para seguir cursos, lo que implica la adopción de metodologías de formación que les permitan aprovechar mejor su tiempo y escoger un itinerario de formación calibrado en función de sus necesidades específicas.<sup>3</sup>

Para responder a este problema, es necesario concebir una respuesta formativa que supere los enfoques tradicionales y estandarizados de formación a través de los cuales no es posible atender las distintas necesidades del sector. La formación debe utilizar una metodología flexible que estimule al alumno y que lo convierta en actor y protagonista de su propia formación, valorando sus conocimientos de partida y su capacidad imaginativa y de propuesta, que respondan a sus necesidades reales e inmediatas.

Desde los años setenta la OIT ha venido impulsando metodologías educativas dirigidas a los trabajadores excluidos, entre los que se encuentran los del sector informal. Se han desarrollado, en África y en Asia, nuevos enfoques de “formación comunitaria” y de “formación autoayudada” en el sector informal. El enfoque sobre “formación comunitaria” se basa en la comunidad y tiene e incluye los siguientes elementos principales.<sup>4</sup>

- Una planificación institucional que abarca la evaluación de las necesidades y el alcance de la formación basada en la comunidad, la formulación de un marco general y la constitución de la capacidad en los establecimientos docentes.
- La identificación de las oportunidades económicas y de los requisitos de formación, que es la pieza central del enfoque de la formación comunitaria, para cuya puesta en marcha se han elaborado una serie de procesos detallados, así como los correspondientes instrumentos y manuales.
- La preparación y la organización de la formación según el enfoque de la formación basada en la comunidad no debe fundarse en cursos rígidamente establecidos.

---

<sup>3</sup> Hurtado, M., 2000.

<sup>4</sup> Haan, H. C., 1994.

- Se dan cursos de formación adaptados a las necesidades de los alumnos.
- Se imparte asistencia después de los cursos, en ámbitos relacionados con la formación de grupo, créditos, consultas sobre el negocio y la adquisición de equipos de producción.
- La supervisión y la evaluación.

**Las estrategias de formación** deben tener en cuenta las variables y heterogeneidad del sector informal para estabilizar e incrementar los ingresos de los trabajadores y los niveles de productividad. Para ello la OIT propone que la formación debe basarse en las siguientes consideraciones:<sup>5</sup>

- El sistema de aprendizaje no escolar ha demostrado su eficacia en la transmisión de cualificaciones entre grupos de población con bajos ingresos.
- Es necesario asociar la enseñanza secundaria al aprendizaje, con objeto de animar a los jóvenes a ir a la escuela y a aprender en ella el tipo de calificaciones que necesitarán para ganarse la vida. Esto sería igualmente un modo importante de combatir, a la larga, el problema del trabajo infantil en los países en desarrollo.

### **Metodología de la acción formativa**

En cuanto a la metodología, siempre abierta y democrática, se aplicará aquella que resulte más adecuada en cada caso. La que se propone a continuación puede ser utilizada, tanto para un programa de formación de formadores, como para un programa de formación específico dirigido a los trabajadores del sector informal.

La metodología deberá tener en cuenta los siguientes requisitos:

- Es preciso que las personas en formación “confíen” en que el tiempo y los recursos destinados a la formación le serán rentables a corto plazo (motivación inicial y autoimplicación en el proceso formativo).
- La metodología ha de favorecer la comprensión del contexto donde se realizan las actividades informales y la situación personal en ese contexto. No sólo el contexto inmediato sino aquel en el que se inscriben las actividades informales, es decir, las relaciones existentes entre los procesos de globalización y las transformaciones en el mercado de trabajo y en los modelos de producción (discusión y socialización de experiencias).
- Nadie mejor para informar acerca de un sector, que las personas que están trabajando en él. Por tanto, es importante contar con la aportación de experiencias de personas que lleven más tiempo en el espacio laboral en el que se inscribe la formación (partir de la realidad de los participantes).

---

<sup>5</sup> OIT, 1998a.

La acción formativa debería desarrollarse con una metodología eminentemente práctica y tener en cuenta los cuatro pilares básicos presentados en el Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación en el siglo XXI bajo el título “La educación a lo largo de la vida”.

Estos pilares son:

Primero: **aprender a vivir juntos** (*aprender a convivir*) conociendo mejor a los demás, su historia, sus tradiciones y su espiritualidad y, a partir de ahí, crear un espíritu nuevo que impulse la realización de proyectos comunes o la solución inteligente y pacífica de los inevitables conflictos, gracias, justamente, a esta comprensión de que las relaciones de interdependencia son cada vez mayores, y a un análisis compartido de los riesgos y retos del futuro. Esto nos exige comprender mejor al otro, comprender mejor el mundo y para eso es necesario avanzar en los otros tres pilares.

Segundo: **aprender a conocer** (*que incluye el aprender a aprender*).

Tercero: **aprender a hacer**. No limitarse a conseguir el aprendizaje de un oficio, sino adquirir una competencia que facilite el trabajo en equipo, dimensión demasiado olvidada en los métodos de enseñanza actuales.

Cuarto: **aprender a ser**. No dejar de explorar ninguno de los talentos que, como tesoros, están enterrados en el fondo de cada persona, tales como: la memoria, el raciocinio, la imaginación, las aptitudes físicas, el sentido de la estética, la facilidad para comunicarse con los demás, el carisma natural del dirigente, etc.

A estos cuatro pilares, algunos autores<sup>6</sup> proponen añadir un eje transversal: **aprender a pensar**. La formación profesional deberá acompañar, desde su especificidad, el complemento de desarrollo y la expresión activa en el mundo del trabajo de tales aprendizajes.

### ¿Qué debemos tener en cuenta para una propuesta de formación?

Las dificultades derivadas de los bajos niveles de escolaridad implican un proceso de formación más complejo al tratar con grupos que tienen limitaciones para la comprensión de textos escritos o que simplemente no saben leer y escribir y que no están habituados a exposiciones teóricas dentro del aula.

Se prestará, por lo tanto, especial atención a una formación con contenidos prácticos: talleres, jornadas de un día de trabajo, visitas a empresas, iniciativas productivas afines, exposición de estudios de casos conocidos por los participantes, o provenientes de experiencias documentadas, dramatizaciones de situaciones concretas conocidas por los participantes, ejercicios fuera del aula, etc., combinados con exposiciones teóricas por parte de los facilitadores y especialistas en la materia a tratar. Se trata de impulsar un proceso activo de aprendizaje donde

---

<sup>6</sup> Valverde, O., 1998.

se dé participación activa al alumno, se potencie el trabajo en equipo y la socialización de experiencias.

Los programas deben acomodarse a sus necesidades y sus tiempos, deben ser eminentemente prácticos y dar valor a sus conocimientos y a sus formas de organización.

Para facilitar el proceso formativo y un mayor impacto en la formación habrá que tener en cuenta que la selección de los beneficiarios debe hacerse en razón de la actividad a realizar, tratando de que sean grupos que se concentren en una comunidad. Esto facilita la ejecución de las acciones de capacitación; la realización de un proyecto común, incrementa las posibilidades de que se creen o consoliden grupos de productores. Hace más viable, si fuera necesario, la ejecución de acciones de alfabetización al encontrar un grupo más amplio.

Es muy difícil realizar acciones que tengan algún impacto si se llevan a cabo con poblaciones que viven en distintas comunidades y que tienen que invertir mucho tiempo en desplazamientos. Esto dificulta también la adjudicación de recursos “incentivos” si se pretende con ello fortalecer la actividad económica, los espacios de colaboración, el fortalecimiento y mejora de la organización y creación y/o consolidación de procesos de toma de decisiones consensuada colectivamente.

Si no hay espacios, tareas, o problemas sentidos comunes, la posibilidad de que la acción tenga un impacto positivo será muy baja. Más bien al contrario, si las acciones se realizan con personas que vienen de distintas comunidades y no hay posibilidad de dar un tratamiento equitativo a todos los que participan en la formación, estaremos contribuyendo a la creación de un conflicto (hay suficiente literatura que documenta estos aspectos y problemas que se dan en la ejecución de proyectos).

Por todo ello, es preferible elegir un grupo más pequeño pero mejor articulado, que pueda ser fortalecido en su conjunto. Es poco recomendable juntar a personas de distintas comunidades si entre ellas no hay relación o están muy alejadas. La acción concentrada en un grupo que comparte otros espacios en su comunidad, permite un mayor impacto, generalmente más positivo.

Dentro de la capacitación, y en aquellos casos en que se requiera, se incluirá el proceso de aprendizaje en la puesta en marcha y/o impulso de una actividad económica. Sería deseable, además, incluir fondos para el inicio y/o consolidación de la actividad económica.

En el sector no estructurado, la formación profesional debe tener una orientación social y productiva que los propios beneficiarios asuman como realmente válida; hay que tomar en cuenta que numerosas actividades de muy baja productividad del sector informal, poco van a aumentar su rentabilidad por más formación “para el puesto o unidad de producción” que se les dé a los(as) afectados(as). Si bien es cierto que las carencias formativas de la gente son un obstáculo para el

progreso individual y colectivo de trabajadores, y por ende, de las empresas, no puede olvidarse que tales carencias no son la causa estructural de las crisis del empleo o de las graves problemáticas socioproductivas que aquejan a muchos países y que se originaron a partir del orden socioeconómico prevaleciente, de las imperfecciones y saturaciones del mercado, y de la incapacidad del sistema productivo para generar oportunidades de empleo de calidad, entre otras razones de políticas.

Conocer los distintos enfoques sobre el sector informal, los problemas de medición del mismo y otros elementos, como su volumen, es de vital importancia para hacer un trabajo efectivo. Es importante tener en cuenta los siguientes puntos:

- i. Conocer la lógica de funcionamiento del sector informal, es decir, las estrategias económicas familiares que utilizan los trabajadores de este sector para desempeñar su actividad. Esto nos obliga a conocer la dinámica interna de funcionamiento de las unidades económicas informales, íntimamente ligadas al funcionamiento de las unidades domésticas y, por consiguiente, también nos obliga a conocer el funcionamiento de estas últimas.
- ii. La red de relaciones sociales en la que se inscriben y sus formas de organización, que superan, en todos los casos, el ámbito estrictamente familiar y que, por lo general, son distintas a las que conocemos para los trabajadores del sector formal que desempeñan sus actividades al interior de empresas grandes y medianas con una lógica de funcionamiento diferente y con un empleador claramente definido.
- iii. Las relaciones laborales que se establecen en el ejercicio de las actividades informales que, en su mayor parte, se dan en unidades económicas productivas de muy pequeño tamaño, incluidas las actividades realizadas por los trabajadores por cuentapropia, cuyas decisiones sobre la producción y/o venta de sus bienes y servicios implican necesariamente decisiones sobre la organización familiar.
- iv. El punto de partida de los trabajadores del sector informal y los canales de acceso a la formación y a los recursos necesarios para el ejercicio de su actividad que, como vimos, se inscriben en la red más cercana de relaciones sociales y en su entorno más inmediato.

Sólo a través de la comprensión de estos elementos se pueden establecer provechosas propuestas para el apoyo a los trabajadores del sector informal. La reflexión y el trabajo deben llevar a un compromiso por entender este funcionamiento, apropiarse de él e integrarlo en la formación.

No es posible fortalecer el sector informal si se utiliza una lógica distinta a la que utilizan los trabajadores del sector. Es poco probable que se puedan introducir cambios si éstos no provienen de los propios trabajadores. No es fácil que los

trabajadores del sector informal se acerquen a los centros de formación si éstos no les ofrecen alternativas que sean de su interés. Por todo ello, la formación debe hacerse teniendo en cuenta las necesidades de los trabajadores del sector informal –y no las necesidades que las instituciones suponen que tienen estos trabajadores–, mediante el apoyo a la formación de los trabajadores informales relacionada con el ejercicio de su actividad económica sobre aspectos concretos que les interesen, de corta duración, incluso conferencias o seminarios de un día, por ejemplo, sobre cómo manejar la contabilidad de su negocio. Los programas deben acomodarse a sus necesidades y a sus tiempos, deben ser eminentemente prácticos y dar valor a sus conocimientos y a sus formas de organización.

### **Características del sector informal a tener en cuenta en un programa de formación de formadores**

El punto de partida para la realización de los objetivos establecidos en un programa, debe ser la detección de necesidades específicas del grupo de población al que va dirigido la formación. Sólo desde dichas necesidades podrán orientarse los recursos educativos en aras de la eficacia. El punto de partida para la puesta en marcha de un programa de formación, requiere de un planteamiento inicial básico que permita conocer las características de los trabajadores a los que finalmente tendrá que ir dirigida la acción y la intervención y a las actividades que realizan. Por todo ello, no podrán dejar de considerarse las siguientes características:

- Los trabajadores del sector informal tienen, en general, niveles de formación muy bajos, pero han conseguido adquirir ciertas cualificaciones.
- Son colectivos muy grandes donde hay presencia de todos los grupos de edad y un porcentaje creciente de mujeres.
- Tienen bajos niveles de organización y ésta se da mediante formas no regladas, y distintas, en muchas ocasiones, a las tradicionalmente utilizadas en el sector formal.
- El sector informal está constituido en su mayoría por mujeres, niños y ancianos.
- Los trabajadores del sector informal tienen una serie de obstáculos que les dificultan: el acceso a recursos productivos, mercados, capacitación técnica y profesional, servicios financieros, protección jurídica y social.

## **Criterios para el diseño de un programa de formación dirigido a los(as) trabajadores(as) del sector informal**

Las características, tanto de los trabajadores del sector informal, como de las actividades que realizan, sirven de guía para definir los criterios y lineamientos de un programa de formación. Si la formación profesional para los trabajadores del sector informal quiere mantener los objetivos de garantizar la movilidad, cualificar el desarrollo de su trabajo y aumentar la productividad, es preciso adecuar el proceso formativo con criterios que garanticen su idoneidad y eficacia. Estos criterios deberán ser tenidos en cuenta en un programa de formación de formadores ya que el éxito de sus actuaciones posteriores dependerá, en parte, del conocimiento que tengan de las características de los trabajadores del sector. Será necesario tener en cuenta que:

- i. Los sujetos de formación son personas adultas y, por lo tanto, su comportamiento está determinado por múltiples factores y experiencias anteriores, incluyendo actitudes hacia el problema que se enfrenta en el programa de formación.
- ii. La formación debe ser enfocada prioritariamente al campo de las actitudes. El conocimiento que se tenga del sector informal es importante pero no es suficiente. La formación debe proporcionar instrumentos para el cambio y desarrollo de actitudes, de mentalidad, de enfoque de la problemática, características y comportamiento de los trabajadores del sector informal y de sus estrategias, sobre todo las relacionadas con sus formas de organización: social, productiva y familiar.

Estos criterios han de tener en cuenta que, durante el proceso formativo, es preciso asegurar:

- La supervivencia económica de la persona que está en formación.
- Su capacitación previa y solventar sus “lagunas formativas”.
- La identificación con los objetivos educativos y la motivación hacia los contenidos de la formación.
- La viabilidad de la propuesta formativa en cuanto a su utilidad posterior para la persona en formación.
- La posibilidad de abrir nuevos campos relacionados, o no, directamente con el que desarrolla en la actualidad, entre los que la persona en formación pueda elegir. En resumen, contemplar la movilidad, también como criterio formativo.

La formación no ha de ser una actividad aislada sino integrada en un plan integral de medidas de apoyo. Deben determinarse con gran exactitud las necesidades formativas individuales y colectivas, y poner en marcha procesos cortos, cercanos a las personas –temporal, espacial y conceptualmente– y que garanticen pequeños éxitos inmediatos que sean motivadores para la continuidad de la formación.



Concretando aún más la propuesta, en cuanto a los contenidos

- El currículum ha de ser personalizado, teniendo en cuenta lo que las personas “ya saben”, organizando el conocimiento previo y definiendo, en conjunto, objetivos específicos de cada acción formativa.
- Los contenidos complementarán la información y la formación que cada persona tenga previamente –es preciso considerar la posibilidad de abordar procesos previos de alfabetización– y no sólo deben referirse a la técnica concreta de cada oficio, sino a la autogestión de los conocimientos, habilidades y destrezas precisos para abordar con éxito el trabajo deseado.
- Los contenidos han de tener una aplicación inmediata que refleje el avance en competencias y habilidades.
- Los contenidos deben proporcionar itinerarios formativos y de desarrollo de la actividad “a la medida” de cada persona, que contemplen, tanto el avance en la cualificación sobre un espacio concreto, como la posibilidad de abrir nuevas actividades que den paso a otra especialización.

### **Estrategias pedagógicas**

Estas estrategias deberán favorecer la participación, la construcción del conocimiento, la creatividad, la cooperación. Deberán generar espacios para la información, la recuperación de experiencias, el intercambio, la exploración del contexto, la elaboración de propuestas y la evaluación permanente. Todo ello, reviste especial importancia si el programa se dirige a la formación de formadores que van a poner en práctica los conocimientos adquiridos directamente con los trabajadores del sector informal. Por lo tanto, será necesario que una parte importante de la formación enfatice experiencias que han constituido un fracaso y las que han sido exitosas, de este modo se podrán poner en marcha propuestas de intervención más ajustadas a la realidad y optimizar la multiplicación educativa.

Se propone, por lo tanto, una estrategia pedagógica de trabajo grupal, basada en la participación activa y la discusión, a partir de las experiencias que aportan los sujetos de la formación. De esta forma, se facilita el trabajo en equipo, necesario para la socialización del conocimiento y la puesta en marcha de proyectos y programas dirigidos al fortalecimiento de las organizaciones.

La formación se puede llevar a cabo mediante:

- “Talleres”, entendidos como un proceso activo de aprendizaje y transformación recíproca entre el facilitador y el participante, como un camino con alternativas de acercamiento progresivo al conocimiento; es una de las modalidades de formación más aconsejable.
- “Seminarios”, como estrategia pedagógica que facilita la creación colectiva del conocimiento, la participación y el trabajo en equipo.

- Exposiciones teóricas por parte de facilitadores y, en su caso, de especialistas en la materia.
- Exposición y estudios de casos conocidos por los participantes, o provenientes de experiencias documentadas: dramatizaciones de situaciones concretas conocidas por los participantes; ejercicios fuera del aula, directamente con los informales en su lugar de trabajo y con funcionarios locales con competencias en esta área; análisis y puesta en común de las dificultades que hayan encontrado para acercarse a los informales y trabajar con ellos; análisis y puesta en común de la experiencia con los funcionarios; análisis y puesta en común de los problemas que los informales con los que han trabajado han encontrado para: comprar materia prima, vender el producto, acceder al crédito, a la formación, a la salud (del trabajador y del grupo familiar), organizarse, negociar con la administración, hablar con un sindicato, etc.

Los talleres de formación se estructuran con ejercicios que buscan objetivos de aprendizaje concretos, aplicando el proceso didáctico o ciclo de aprendizaje que a continuación se describe:

- |                        |   |
|------------------------|---|
| <b>i. vivenciar</b>    | Por medio de simulaciones, juegos de roles o casos reales, se brinda al grupo la oportunidad de vivenciar, de vivir una experiencia lúdica y de evocar situaciones y experiencias reales.                       |
| <b>ii. compartir</b>   | Se induce al grupo para que comparta sus sentimientos, opiniones y experiencias de la vivencia anterior. Con las apreciaciones y los aportes de todos se enriquece el conocimiento del grupo.                   |
| <b>iii. procesar</b>   | El facilitador, orientado y apoyado por el grupo, va ordenando los conocimientos que han aflorado en los pasos anteriores y los que colectivamente se han ido construyendo.                                     |
| <b>iv. generalizar</b> | El facilitador establece la relación entre el conocimiento logrado en el paso anterior, obtenido de la experiencia, y el conocimiento teórico científico, para ampliar y generalizar lo aprendido por el grupo. |
| <b>v. actuar</b>       | En este momento los participantes actúan enseguida en el ejercicio de aprendizaje, y luego en sus actividades, de acuerdo con lo aprendido.   |

## El perfil del docente

La formación se centra en el aprender, en el aprender haciendo. Para este proceso no se requiere un docente tradicional, que se limite a “transmitir” sus conocimientos.

El alumno necesita un guía, un facilitador que lo oriente en su aprendizaje. El protagonista del proceso es el alumno. El docente lo estimula, lo motiva. Con base en la experiencia y teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se puede identificar algunos factores y características que permiten aproximarse al perfil óptimo del agente de formación, por ejemplo:<sup>7</sup>

- i. nivel formación** Debe tener experiencia docente y en técnicas de trabajo en grupo y tener conocimientos de organización.
- ii. conocimientos** Dominio de conceptos básicos sobre sector informal, formas de organización. Fundamentos pedagógicos y didácticos sobre la formación de adultos. Información actualizada sobre la realidad económica, social, política y cultural del país y del contexto de éste en el ámbito regional y mundial.
- iii. habilidades** Para transmitir e inspirar confianza en los demás. Para trabajar en equipo. Para las relaciones interpersonales. Para dialogar y compartir conocimientos y experiencias. Para analizar, evaluar, sintetizar y expresar ideas y conceptos.
- iv. actitudes** De compromiso e igualdad como persona frente a los demás, sensibilidad social, cooperación y solidaridad. De seguridad en sí mismo y respeto a las opiniones de los demás. Positivas hacia la investigación, la innovación, el cambio y la participación democrática.

## Deseable punto de llegada de la formación

Se pueden establecer los siguientes objetivos estratégicos para la formación:

- Desarrollar habilidades sociales que permitan a la persona el conocimiento del medio en que vive y le faciliten su intervención y el cambio.
- Suministrar elementos conceptuales que permitan a las personas el manejo de la información para la toma de decisiones y la administración del cambio.
- Formar actitudes y valores que posibilitan la participación social y el desarrollo comunitario.

---

<sup>7</sup> Moncayo, L., 1997.

- Ofrecer elementos conceptuales y desarrollar las destrezas necesarias para que la población/sujeto elabore su propio diagnóstico técnico social y económico; formule, ejecute y controle su propio plan de trabajo.
- Desarrollar las habilidades que permitan la consolidación o generación de formas organizativas.

Todo ello se tendrá en cuenta a la hora de elaborar el programa formativo que incluirá varias partes:

1. Formación en áreas técnicas especializadas (carpintería, textil, electricidad, artesanía, reciclaje de desechos sólidos, producción agrícola, etc.).
2. Formación de tipo general que incluya, al menos, las siguientes áreas:
  - formas de organización de la producción
  - fortalecimiento de la organización y de procesos socioproductivos (asociatividad)
  - gestión empresarial y contabilidad: análisis económico, manejo de registros contables, etc.
  - procesos de comercialización y mercadeo
  - acceso a financiamiento
  - medioambiente
  - género
3. Alfabetización, si fuera necesario

### **Hablemos un poco de alfabetización**

Es conveniente tener en cuenta la alfabetización como acción complementaria, casi siempre necesaria, para completar el proceso formativo. Esta parte se realizará en función del tipo y nivel de cada grupo en formación. Los trabajadores/productores que participarán en el proceso de alfabetización serán los mismos que integran las otras áreas formativas. Se realizará cada propuesta a partir de un diagnóstico que nos permita conocer el punto de partida. Es previsible, dadas las características de la población que conforma el sector informal, que buen número de los adultos tengan dificultades de lectoescritura, cálculo y matemática básicos.

Aprender a leer y escribir es un proceso difícil y los adultos no perseverarán a no ser que se mantengan motivados y disfruten de la dinámica de grupo más amplia. El momento en el que una persona adulta toma la decisión de participar en una clase de alfabetización es importante para ella. Representa una decisión de invertir tiempo y energía en intentar producir un cambio en su vida. La mayor parte de las personas en dicha situación no dispone de mucho tiempo, de manera

que dedicarle cualquier número de horas representa un serio compromiso. El proceso de aprendizaje, en la mayoría de los casos, es mucho más duro de lo que la gente espera, de manera que mantener la motivación tiene que ser una preocupación constante.

Recientes investigaciones sobre la efectividad de los programas de alfabetización en el mundo en los últimos treinta años ponen de manifiesto que la tasa de efectividad promedio es inferior al 12,5%. El fracaso de los programas se atribuye a los propios programas de alfabetización que se basan principalmente en la utilización de una cartilla.

Sin embargo, hay metodologías de trabajo como “Reflect Acción” cuyo impacto es mucho mayor. Esta metodología ha sido premiada por la UNESCO por sus importantes resultados y por sus niveles de efectividad. El enfoque didáctico basado en una cartilla no facilita la motivación de los participantes adultos. El hecho de que los participantes construyan sus propios materiales genera un intenso sentimiento de identidad con los temas que van surgiendo, lo cual es imposible lograr si los mismos temas se introducen a través de una cartilla. Esto genera un importante vínculo entre las actividades de alfabetización y las actividades de desarrollo, al llevar a cabo acciones surgidas a iniciativa de la propia gente. Las personas deben producir sus propios textos, fomentando así la escritura creativa y relevante, antes que la lectura pasiva.

## **Conclusiones**

Para que una formación tenga un impacto positivo sobre un grupo de trabajadores informales, debe tener en cuenta que los ritmos y tiempos del grupo en formación son determinantes para el éxito de cada acción formativa. Los programas deben poner a la gente primero y ser contruidos con ellos desde sus propias necesidades, integrando métodos flexibles y ágiles, que hagan rentable el tiempo que los trabajadores dedican a la formación. Esto no será posible si los formadores no son flexibles y si no cumplen a cabalidad con su capacidad para facilitar procesos que incidan en cambios de actitudes. La función del facilitador es crucial para el éxito del programa formativo, tanto, o incluso más, que el programa mismo. El conocimiento de los facilitadores tiene que servir para construir programas de formación flexibles que se adapten a la realidad de cada grupo en formación porque no es lo mismo trabajar en procesos formativos con mujeres del sector textil que realizan su actividad en su casa o en un pequeño taller o micro-empresa donde atienden a sus hijos al mismo tiempo que trabajan, que con trabajadores del comercio informal que trabajan en la calle, o con campesinos que se dedican a una actividad agrícola.

## Bibliografía

- Actionaid (1997) Un nuevo enfoque hacia la alfabetización de adultos. *Manual base Reflect*. Londres.
- Haan, H. C. (1994) *Community-based training for employment and income-generation*. Ginebra : OIT. (cit. en OIT, 1995).
- Hurtado, M. (2000) *Las organizaciones sindicales y el sector informal: reflexiones para la formación y la acción*. Ginebra: OIT.
- Maldonado, C.; Hurtado, M. (Ed.) (1997) *El sector informal en Bogotá: una perspectiva interdisciplinaria*. Ginebra: OIT.
- Moncayo, L. (1997) Metodología de formación para organizaciones de empresarios de la microempresa. En: Maldonado, C.; Hurtado, M. *El sector informal en Bogotá: una perspectiva interdisciplinaria*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (1995) *Género, pobreza y empleo: guía para la acción*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (1998) *Panorama Laboral 1998*. OIT Informa. Lima: OIT.
- UNESCO (1996) *La educación encierra un tesoro*. París: UNESCO.
- Valverde, O. (1998) Participación de los trabajadores en la gestión de la formación profesional y cooperación internacional. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Sindicato y formación*. Montevideo, Cinterfor/OIT. n. 144.

### CONCLUSIONES DE LOS SEMINARIOS OIT-ACTRAV

#### Economía informal, sindicalismo y trabajo decente

---

En 2003-2004, OIT-ACTRAV, con el apoyo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, desarrolló un estudio y actividades educativas sobre “La situación de los trabajadores de la economía informal en el Cono Sur y el Área Andina”. Tal trabajo, a su vez, formaba parte del proyecto “Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina”. Los resultados del estudio fueron publicados por la OIT Regional (Documento 179), bajo el nombre mencionado.

El proyecto incluyó la realización de dos seminarios subregionales (Bogotá, noviembre, 2003 y Carrasco, Uruguay, junio-julio, 2004), con la presencia de representantes de las principales centrales y confederaciones nacionales de los países involucrados, de la CIOSL-ORIT y de la CLAT, y de CCOO y UGT de España. Estas actividades estuvieron a cargo de la coordinadora del proyecto, Blanca Gómez y de los expertos de OIT para actividades con los trabajadores, Gerardo Castillo y Oscar Valverde. En el seminario de Uruguay, Cinterfor/OIT actuó como apoyo.

Una actividad principal de estos seminarios fue la elaboración de documentos finales de síntesis y de consenso sobre estrategias sindicales hacia los trabajadores de la economía informal:

#### **Seminario andino**

Las organizaciones participantes fueron: CGTD Colombia, CTC Colombia, CUT Colombia; CTE Ecuador, CEOSL Ecuador, CEDOCLAT Ecuador; CATP Perú, CGTP Perú, CUT Perú; CODESA Venezuela, CTV Venezuela, y CUTV Venezuela.

#### ***Consideraciones globales***

1. Es necesario ubicar el fenómeno de la economía informal (EI) en el actual contexto mundial de la globalización, de las relaciones económicas internacionales y de los modelos de desarrollo nacionales, en donde el aumento de las activi-

dades informales es parte de las carencias, inequidades y desigualdades políticas, sociales y económicas de América Latina, y en particular de los países andinos. Se ha constatado que hay importantes diferencias entre las actividades de la economía informal en América Latina y la economía sumergida en Europa. Los déficits estructurales y la pobreza generalizada existente en la subregión son parte de una realidad cuya transformación hacia una sociedad más equilibrada y equitativa es imprescindible para poder resolver de manera integral y democrática la exclusión social, la marginalidad productiva y la desprotección social y económica en que vive la gran mayoría de la población de los países andinos. Ello implica también fortalecer la dimensión social de los procesos de integración, e insistir en la necesidad de la cláusula social para garantizar la humanización del trabajo y el respeto a los principios y derechos fundamentales de todos(as) los(as) trabajadores(as) dentro y fuera de las fronteras nacionales. Sin mecanismos de seguridad económica y social, sin garantías para el ejercicio pleno de la ciudadanía y sus derechos inherentes, y sin participación de toda la sociedad en la construcción colectiva de modelos de desarrollo más democráticos y sustentables, no será posible generar condiciones para hacer realidad el enfoque del trabajo decente de la OIT a nivel local, nacional y regional. Precisamente, el crecimiento de la EI es una incongruencia estructural del modelo económico, y contradice la visión del Estado social que emana de la Constitución, así como el principio de derecho al trabajo de la ciudadanía.

2. El movimiento sindical internacional ha planteado en diversos documentos y planteamientos públicos en los distintos planos y foros mundiales, la necesidad de incorporar la visión de las organizaciones sindicales en los distintos espacios de toma de decisiones que son propios de la democracia y de la cultura del diálogo social. De igual manera, ha reiterado la necesidad de ampliar la participación sindical en éstos y otros nuevos espacios de consenso sociopolítico, laboral y productivo, con el fin de garantizar la preeminencia de la justicia social universal y la profundización de la democracia en la adopción, ejecución y valoración de las políticas de desarrollo. Los participantes reafirman, en cada caso, las posiciones de sus organizaciones regionales y mundiales con relación a las prácticas sobre comercio justo, equidad socioproductiva y progreso económico con bienestar y protección social; es decir, con garantías y respeto a los derechos humanos y a los derechos fundamentales del trabajo. En el caso de los trabajadores de la economía informal, es evidente que la acción sindical debe promover, a través del diálogo social, políticas inclusivas de desarrollo nacional, y las transformaciones estructurales que adecuen el mercado de trabajo, el aparato productivo, la economía y el sistema social en su conjunto, para la formalización del empleo y el trabajo informal. Por otra parte, si se quiere promover el diálogo social, es imprescindible fortalecer al actor sindical; en diversos países de la subregión es cada día más patente el déficit de diálogo existente, a pesar de los esfuerzos y acciones del sindicalismo en pro de asentar y consolidar dicha cultura.

3. En el caso de la integración andina, es necesario fortalecer la participación sindical a través del CCLA, y de acompañar activamente la reglamentación de



los instrumentos sociolaborales aprobados por la CAN. En el caso del Observatorio Andino, y del ILA, debería incorporarse un eje dedicado a la economía informal que provea datos, análisis y programas de actualización permanente de dicha realidad y de su problemática. Asimismo, en los procesos de integración y en los acuerdos comerciales es prioritario incluir todas aquellas dimensiones e intercambios de productos y bienes cuya dinámica impacta en las economías andinas, y especialmente en la población que vive de la economía informal, y en sus actividades productivas. El Observatorio Andino debe proveer información sobre los efectos de la integración y del comercio en el empleo, condiciones de trabajo e ingresos de la gente.

4. Los planes nacionales de empleo deben formularse con la participación de los trabajadores y sus organizaciones representativas, y deben llevarse a cabo en el marco del trabajo decente de la OIT. Por tanto, es imprescindible que la OIT, en su cooperación técnica para ayudar a formular los programas nacionales de trabajo decente, involucre activamente a las organizaciones sindicales junto con el resto de los actores del tripartismo, y que considere con carácter prioritario la atención y trato justo a la problemática de la economía informal.

5. La unidad de acción de las organizaciones sindicales andinas es fundamental para contribuir a mejorar la representación de los trabajadores de la EI, el respeto a sus derechos fundamentales, su acceso a la protección social, la formación profesional y la seguridad y salud en el trabajo, así como a mejorar su perfil organizacional de manera acorde con las normas internacionales del trabajo y con los convenios fundamentales, entre ellos el 87 y 98 de libertad sindical y negociación colectiva. Por otro lado, las centrales sindicales deben profundizar sus autodiagnósticos para orientar mejor la acción institucional y hacer los ajustes en las estructuras y estatutos que consideren esenciales para mejorar la organización sindical de la EI, así como sus iniciativas de economía social que sirvan para focalizar acciones con sectores concretos. En este sentido, las alianzas estratégicas a nivel local, sectorial y nacional tendrán mayor impacto y serán más sustentables para los beneficiarios(as).

6. A nivel nacional es necesario mejorar encadenamientos locales, sectoriales y nacionales para brindar más oportunidades de inserción, a la población que vive de la economía informal. Ello implica alcanzar un pacto nacional de política económica que permita iniciar un proceso de transición hacia la formalización de todas las actividades que potencialmente pueden integrarse en el mercado de trabajo, de productos y de servicios; además, debería tender puentes sólidos con otros planes económicos y/o comerciales nacionales, sectoriales o institucionales para generar encadenamientos sinérgicos. La participación de los trabajadores en la construcción de estas acciones de política social, productiva y laboral es esencial. Es, justamente enfocando a la población económicamente informal, como los gobiernos ponen a prueba su capacidad y voluntad política de conciliar, en las políticas de desarrollo, los objetivos económicos con los objetivos sociales.

7. Si bien existen diversas opciones de asociacionismo productivo (desde el autoempleo hasta las micro y pequeñas empresas), una alternativa interesante es el cooperativismo, no sólo como fuente para la generación de empleo e ingresos, sino también como medio de estructuración socioproductiva. Sin embargo, el sindicalismo no puede respaldar la promoción de formas asociativas espurias, orientadas a la intermediación o subcontratación laboral cuyo objeto es evitar las responsabilidades patronales públicas y/o privadas, el abaratamiento y precarización de la mano de obra, y eludir el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva. Por ello es importante solicitar el apoyo técnico de la OIT para impulsar adecuaciones legales y programas de promoción asociativa y cooperativa, con participación sindical (cooperativas de ahorro, crédito y apoyo social; cooperativas de servicios múltiples, de producción y servicios, de transporte, etc.), de acuerdo a la Recomendación 193 de la OIT (Promoción de las cooperativas).

### ***Conclusiones específicas***

Los representantes de las organizaciones sindicales del Área Andina presentes, recomiendan priorizar las siguientes políticas para la acción sindical, con el objetivo de erradicar los déficit del trabajo decente y los problemas de los trabajadores y trabajadoras de la economía informal.

*Políticas macro:* reclamar y contribuir a la construcción de propuestas integrales de desarrollo en el marco internacional, nacional, regional y local, que incidan en una verdadera política de empleo, en el desarrollo de infraestructuras sociales y productivas, para superar la extensión creciente del empleo informal, con plena participación del movimiento sindical y de la representación articulada de los trabajadores informales. Articulación global desde lo nacional, para seguir emplazando a los organismos financieros internacionales en torno a las causas que aumentan el desempleo y la informalidad, tales como la deuda externa, las políticas macroeconómicas desestabilizadoras, imposición de reglas de apertura comercial totalmente desiguales, entre otras.

*Identificación y conocimiento:* identificar las actividades no reguladas, (sus causas y consecuencias) que, como resultado de la lógica empresarial de descentralización productiva y de reducción de los costes laborales, generan más trabajo informal, reducen los derechos laborales y evaden la tributación. Realizar un diagnóstico socioeconómico clasificador de la economía informal que nos ayude a jerarquizar y priorizar las actuaciones de las organizaciones sindicales. Además, tenemos que reclamar el fortalecimiento de la administración del trabajo, los departamentos de inspección, y exigir la participación de las centrales sindicales en sus planes y campañas de actuación sobre el trabajo informal.

*Regulación:* promover y reclamar las medidas legislativas apropiadas que garanticen a los trabajadores informales los derechos laborales (por ejemplo, salarios mínimos), la cobertura de seguridad social, mejorando el sistema universal

con el apoyo en iniciativas complementarias de carácter solidario y/o comunitario, y el derecho de propiedad. Para ello, debemos identificar a los interlocutores apropiados en cada caso (gobierno, parlamento, administración regional y local, organizaciones empresariales).

*Derechos básicos ciudadanos:* Exigir una legislación armonizada que regule el uso del espacio público, sin limitar el derecho al trabajo y los derechos humanos fundamentales. Para ello, es importante que las organizaciones sindicales de la economía informal, en cooperación con aquellas organizaciones propias de estos trabajadores, sean los interlocutores válidos ante las autoridades de su localidad.

*Libertad sindical:* pugnar por garantizar la plena y real libertad sindical según lo establecido en los convenios de la OIT, eliminando los obstáculos que desde las legislaciones nacionales, puedan impedir el ejercicio de este derecho a los trabajadores informales (afiliación sindical, organización, representación, negociación colectiva).

### ***Políticas organizativas***

*Organización de los trabajadores:* dar prioridad en el trabajo sindical a la organización de los trabajadores y trabajadoras de la economía informal, adaptando las estructuras sindicales y sus estatutos –si fuera necesario–, y estableciendo nuevas estrategias diversificadas que den respuesta a los intereses de estos trabajadores. En este colectivo se debería dar prioridad a aquellos trabajadores afiliados que son expulsados de la economía formal hacia las actividades informales. Establecer medidas de fortalecimiento financiero para el trabajo sindical con los trabajadores de la economía informal, teniendo en cuenta sus mayores dificultades para el pago de cuotas.

*Afiliación:* realizar campañas de afiliación dirigidas específicamente a estos trabajadores, en el área urbana y rural, propiciando la afiliación directa.

*Políticas de alianzas:* buscar las alianzas estratégicas para desarrollar los planes de acción y las políticas sindicales definidos con los trabajadores de la economía informal.

*Participación de las mujeres:* promover la participación de las mujeres en los cargos dirigentes y en los niveles de toma de decisiones de las organizaciones sindicales. Es de interés la creación de secretarías de la mujer en la economía informal.

*Capacitación:* impulsar la capacitación y formación de los trabajadores de la economía informal, adaptándola a su especificidad, dando relevancia a la formación en el liderazgo sindical.

*Creación de servicios:* apoyar iniciativas y compartir sus resultados en torno a la construcción de servicios sociales y económicos dirigidos a estos trabajadores.

Realizar campañas de divulgación e información de los servicios que ya presten las organizaciones sindicales para trabajadores no dependientes.

### **Seminario Cono Sur**

Las organizaciones nacionales participantes fueron: CGT Argentina, CTA Argentina; CAT Brasil, CGT Brasil, CUT Brasil, Força Sindical Brasil; CAT Chile; CUT Paraguay, CNT Paraguay, CPT Paraguay; y PIT/CNT Uruguay.

### ***Elementos de diagnóstico***

Consideramos que el actual crecimiento del trabajo informal se debe a políticas económicas que se aplican en nuestros países, que provocan situaciones de desocupación, desregulación, flexibilización y tercerización, con consecuencias nefastas que todos conocemos; formas que atentan contra el empleo formal, regulado y con protección de la seguridad social. En este sentido, debemos exigir a los gobiernos que tomen las decisiones políticas que ayuden a superar este proceso.

La complejidad y diversidad de las situaciones hacen necesario que trabajemos para lograr respuestas que van a requerir esfuerzos conjuntos, uniendo el compromiso de nuestras organizaciones sindicales al desarrollo de acciones mancomunadas con otras organizaciones vinculadas a la economía informal, impulsando para ello alianzas que nos fortalezcan; porque creemos que solo, el movimiento sindical no las puede resolver.

Advertimos que existen diversas vertientes dentro del trabajo informal y que están surgiendo novedosas propuestas alternativas, muchas de ellas desde el campo sindical, que podemos tener en cuenta. Hay experiencias de impulso a la formación de cooperativas o a unidades recuperadas, entre otras. Consideramos que son situaciones puntuales que de por sí no resuelven los problemas de fondo, pero contribuyen a soluciones coyunturales inmediatas.

La disminución de los puestos de trabajo formales y el aumento del trabajo informal, ha traído, también, como una de sus consecuencias negativas, el debilitamiento y la pérdida de afiliación de las organizaciones sindicales, afectando más a la representación de dos colectivos de fuerte presencia en la informalidad: los jóvenes y las mujeres.

Las reivindicaciones prioritarias para este amplio colectivo han pasado a centrarse en la protección social de sus trabajadores y trabajadoras; no sólo como un derecho, sino como forma de asegurar la inclusión de las personas, en un trabajo que permita ingresos adecuados, en condiciones de seguridad, en que la salud laboral esté presente, así como el cumplimiento de todos los derechos laborales y aplicación de normas.

Como ya lo expresamos, éste no es un tema que el movimiento sindical, a solas, vaya a resolver, pero tenemos la responsabilidad de aportar propuestas, contribuir a la organización de quienes no cuentan con ella, estrechar lazos con las organizaciones existentes, para trabajar en forma conjunta en temas de interés común. Éste es el desafío que el movimiento sindical tiene pendiente.

En este camino, coincidimos en que los sindicatos deberíamos repensar las formas de inclusión, que generalmente reflejan a quienes trabajan en la formalidad, y tener en cuenta las situaciones heterogéneas, buscando formas de encuadramiento que respondan más adecuadamente a la realidad en que se desarrolla el trabajo de la economía informal.<sup>1</sup>

### ***Objetivos en política sindical***

El trabajo organizado sindical debe priorizar los siguientes objetivos:

- Alcanzar la cobertura universal de la seguridad social.
- Defender el derecho a una jubilación, analizando propuestas a nivel nacional e internacional para buscar soluciones sobre el tiempo transcurrido entre el primer trabajo formal y el recomienzo de la formalización.
- Ampliar la salud laboral, desarrollando estrategias de formación e información en prevención de los problemas de salud, en las distintas prácticas del trabajo informal.
- Defender políticas públicas de formación profesional, como parte de un proyecto claro de desarrollo de los países, que garanticen el acceso a la especialización, así como a la reconversión laboral del trabajador informal de acuerdo a su actividad, incluyendo, en su caso, instrumentos administrativos para optimizar la comercialización y la organización operacional.
- Impulsar una política impositiva fundamentada en estudios técnicos, atendiendo la particularidad de los segmentos que comprenden la economía informal.
- Proponer políticas crediticias que tiendan a la formalización, en concordancia con los objetivos estratégicos de este plan.
- Impulsar políticas de Estado que den un marco a la optimización del incremento de la productividad, a través de un programa específico basado en estudios por franjas sectoriales que incluya: posibilidades de desarrollo; información y capacitación referidos, entre otros, a la producción y a la comercia-

---

<sup>1</sup> Aclaración sobre el término “economía informal”: los participantes en este seminario vemos la necesidad de reformular el término que se aplica a esta forma peculiar de relación laboral y, en ese sentido, se apuntaron términos como “alternativa” o “preformal”. Sin embargo, se entiende que, por el momento, es la definición ampliamente aceptada.

lización; desarrollo de asistencia técnica permanente; impulso a la utilización de nuevas tecnologías; y mejora de la calidad del servicio prestado.

- Mejorar las reglamentaciones con respecto al uso del espacio público, de tal manera que genere derechos y obligaciones mutuas, proponiendo normativas municipales y nacionales que regulen los derechos integrales al trabajo y al trabajador, así como sus obligaciones.
- Promover alternativas de organización del trabajo, como el cooperativismo, que ayuden a la inserción social, a la búsqueda de un nuevo modelo económico y como instrumento organizativo de la economía informal, promoviendo la participación de la comunidad local.
- Generar políticas que garanticen a los trabajadores involucrados en la economía informal, un piso mínimo constituido por los derechos fundamentales del trabajo: libertad sindical y derecho a la sindicación, negociación colectiva, abolición del trabajo forzoso, igualdad de remuneración, no discriminación, y los referidos a la prohibición del trabajo infantil y de edad mínima para el empleo y sobre las peores formas del trabajo infantil. Impulsar un programa de información y formación referido a los derechos laborales dirigidos a los trabajadores informales.

### *Propuestas a nivel organizativo*

Para mejorar la representación de los trabajadores de la economía informal en los sindicatos creemos que:

- Se tiene que promover la organización sindical de los trabajadores informales atendiendo a sus particularidades, tanto desde el punto de vista de las condiciones concretas de trabajo, como de su extracción social.
- Se debería dirigir campañas de información y formación tendientes a que tomen conciencia de su situación y fortalezcan sus lazos con los trabajadores formales, como parte de una misma clase.
- Habría que promover espacios de debate y trabajo común con la más amplia participación de organizaciones representativas aliadas en la sociedad civil.
- Se tendría que evaluar si las estructuras sindicales actuales, muchas veces “clásicas”, favorecen la inclusión de los trabajadores informales en igualdad de condiciones con los formales. En este sentido sería de interés hacer un estudio de campo en cada país para determinar las modalidades y características que adquiere la actividad informal.
- Se podría tener en cuenta experiencias organizativas y de negociación por rama de actividad o territorial ya en marcha en diversos países, como las presentadas en este seminario por los sindicalistas españoles.

- Se debería incorporar estrategias de formación específica de líderes provenientes de la actividad informal.

### ***Recomendaciones a nivel internacional***

La extensión de la problemática de la economía informal necesita iniciativas que vayan más allá de los niveles nacionales, por eso proponemos:

- Coordinación del trabajo de las centrales de la región, con apoyo de la OIT, para definir políticas y acciones comunes que tengan en cuenta la problemática del trabajo informal, realizando campañas coordinadas de denuncia e información sobre la situación que atraviesan los trabajadores y trabajadoras de la economía informal, y acciones dirigidas a los gobiernos para concretar acuerdos que permitan atacar las causas de esta situación.
- Fortalecimiento de los ámbitos tripartitos para el tratamiento de estos temas, como los foros de competitividad a nivel nacional y regional. Inclusión del tema de la economía informal, de forma transversal, en los Grupos de Trabajo y organismos del Mercosur, fundamentalmente en el SGT 10 y la Comisión Sociolaboral.
- Desarrollo de un banco de datos que permita abordar este tema como prioritario en una auténtica estrategia de integración. Sería deseable que el Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur, a nivel nacional y regional, cumpla este rol, adecuando sus formas de medición.
- Promoción de eventos regionales y continentales que nos permitan compartir las diferentes experiencias, sus fortalezas y debilidades, y avanzar en una estrategia alternativa al neoliberalismo, con políticas a corto, mediano y largo plazo.
- Cooperación e intercambio continental con el impulso de ORIT y CLAT, y el apoyo de OIT. Se requiere que estas organizaciones continentales desarrollen una actuación unitaria, incluyendo en sus estrategias políticas y de capacitación, esta preocupación, generando espacios de intercambio de experiencias.

### COLECTIVOS LABORALES INFORMALES Y PRECARIOS PARA LA ACCIÓN Y ORGANIZACIÓN SINDICAL

---

Alvaro Orsatti

Una de las actividades del Seminario Subregional Cono Sur fue el debate en plenario sobre los diferentes colectivos laborales que pudieran ser sujetos de sindicalización y representación en una estrategia sindical amplia de exploración de sus fronteras organizativas y de presencia en la sociedad. Parte de este esquema provenía del documento base del proyecto “La situación de los trabajadores de la economía informal en el Cono Sur y el Área Andina” (cf. recuadro Componentes de una definición “amplia” de informalidad para la acción sindical). Para ello, se presentó una versión preliminar de dos tipologías: de colectivos laborales potencialmente sujeto de sindicalización y representación, y de estrategias aplicadas a ese objetivo. Las particulares características del caso español, ilustrado por los expositores invitados de CCOO y UGT, también ilustraron sobre las buenas prácticas derivadas de su accionar. El debate en plenario permitió poner a prueba la propuesta inicial, alcanzándose una versión más acabada y representativa del grupo.

La primera tipología presenta un esquema clasificatorio de colectivos laborales atípicos potencialmente sindicalizables. Los colectivos laborales allí incluidos tienen en común situaciones de hecho que obstaculizan su organización y dificultan su caracterización como trabajadores, lo cual se identifica con otras terminologías, como “trabajadores informales”, “trabajadores precarios”, “trabajadores flexibles”. Tales grupos pueden definirse y clasificarse a partir de un criterio principal: la existencia o no de relación laboral como trabajador dependiente, con el agregado de otros criterios adicionales. Se excluye a los microempleadores de la pequeña producción, por considerarse que no deben ser sujeto de trabajo sindical, dado que tienen trabajadores a su cargo.



La segunda tipología presenta estrategias renovadas de sindicalización y vinculación, basadas en antecedentes de distintas organizaciones sindicales de la región y fuera de ella.

Ambos esquemas fueron propuestos a un conjunto más amplio de dirigentes sindicales durante los talleres de consulta previos al XVI Congreso de CIOSL-ORIT, inmediatamente después de realizado el Seminario de Carrasco (Asunción, Quito y San José, julio-agosto, 2004), siendo también consensuados, luego de un enriquecimiento adicional producto del debate. Se recibieron, además, aportes del especialista regional en formación sindical de OIT-ACTRAV, Eduardo Rodríguez. La versión que se publica es la resultante de esta segunda ronda.

## **Colectivos laborales atípicos potencialmente sindicalizables**

### **1. Trabajadores dependientes**

- 1.1 Trabajadores en el “polo moderno” de la economía, a los cuales no se les permite o se desestimula su sindicalización:
  - trabajadores en zonas francas;
  - trabajadores de empresas multinacionales;
  - “teletrabajadores” jóvenes, en “centros de llamada” (*call centers*) o en su domicilio (*telework*).
- 1.2 Trabajadores en empresas privatizadas, a quienes afecta el cambio de régimen laboral.
- 1.3 Trabajadores empleados en microempresas. En cuanto a que suele haber un mínimo legal de trabajadores activos (10, 20 ó 30) para la creación de un sindicato de empresa.
- 1.4 Trabajadores bajo contratos precarios/flexibles que dificultan la sindicalización:
  - trabajo a tiempo parcial y por tiempo determinado;
  - trabajadores jóvenes bajo formas atípicas, como el contrato-aprendizaje;
  - diversas formas de trabajo desde el propio domicilio (maquila doméstica, promotores).
- 1.5 Trabajadores tercerizados bajo formas de fraude/disimulo de la relación laboral:
  - subcontratación con un solo demandante;
  - cooperativas con falsos socios;
  - profesionales con un solo demandante.

- 1.6 Trabajadores en ONG y fundaciones como “voluntarios”. Algunos pueden ser trabajadores dependientes disimulados fraudulentamente.
- 1.7 Trabajadores del hogar.

## **2. *Trabajadores independientes***

- 2.1 Trabajadores en la pequeña producción urbana y rural:
  - cuentapropistas unipersonales o titulares de unidades familiares urbanas;
  - artesanos urbanos y rurales;
  - campesinos.
- 2.2 Trabajadores en situaciones ambiguas desde el punto de vista de la legalidad de su actividad:
  - trabajadores sexuales;
  - recicladores de basura.
- 2.3 Profesionales efectivamente independientes.

## **3. *Otros criterios***

- 3.1 Extranjeros: Trabajadores migrantes en puestos precarios, por su condición irregular en los países de destino.
- 3.2 Bajo promoción laboral: Trabajadores con capacidades diferentes (mal llamados “discapacitados”), vinculado a la existencia de regímenes de promoción laboral.
- 3.3 Adultos mayores: “Trabajadores jubilados”, que deseen continuar bajo formas organizativas del mundo laboral. También se refiere a quienes forman parte de regímenes previsionales que prohíben el desempeño de actividad económica simultánea a la percepción del beneficio, lo que lleva a situaciones de precariedad laboral.
- 3.4 Desocupados: Se refiere a los desocupados temporales. Puede incluir a los jóvenes en busca de su primer trabajo.

## **Instrumentos de vinculación y sindicalización con colectivos laborales atípicos**

1. Afiliación individual. Sin eliminar el criterio de afiliación por empresa o sector. El interesado se registra en la central/confederación, quien lo deriva al sindicato o federación correspondiente a su actividad. El sindicalismo considera que estos criterios son positivos, aunque no eliminan la afiliación a organizacio-

nes de primero, segundo y tercer grado, y debe evitarse que esta alternativa sea utilizada exclusivamente como vía de mero “acercamiento a la sociedad civil”.

2. Afiliación territorial. Se crean organizaciones de base territorial que incluyen a trabajador(es) de distintos sectores y ocupaciones. Es combinable con el criterio anterior.

3. Incorporación a la central/confederación de asociaciones no sindicales (civiles, comerciales).

4. Integración a la central/confederación de trabajadores de organizaciones con un rango menor al de afiliado (asociados, adherentes, fraternales, etc). Para reconocer situaciones en que el interés por vincularse al mundo sindical va junto al deseo de mantener independencia relativa. En consecuencia, los beneficios de la integración son menores.

5. Utilización de enfoques tipo “sindicalismo comunitario” o “sindicalismo ciudadano”. El primer modelo está tomado de AFL-CIO, en cuanto a la creación de un movimiento laboral, mediante coaliciones con organizaciones comunitarias no sindicales, como estrategia frente a la resistencia de los empleadores a aceptar sindicatos, contratos y condiciones de trabajo apropiados, dado que estas organizaciones no requieren calificar ante las exigencias legales en materias de certificación y elecciones. Una aplicación de este enfoque es el de las “Ciudades Sindicalizadas” (*Union Cities*), para organizar a los aliados de la comunidad con el objetivo de realizar campañas ante los gobiernos locales. El segundo enfoque se encuentra, especialmente en Brasil, aplicándose al relacionamiento con jóvenes y otros grupos específicos.

6. Incorporación del criterio de “red sindical” para la vinculación de los trabajadores tercerizados y subcontratados con los que forman el núcleo central de la empresa de la que dependen aquéllos.

7. Creación de empresas de la economía social (cooperativas, otras formas asociativas) como estrategia de la organización sindical. El sindicalismo limita esta vía a las empresas productivas, cuidando que no se confunda con el uso lesivo de este tipo de estructuras que se observa en la práctica de las cooperativas de trabajo. También hay que diferenciar las cooperativas que se crean para buscar trabajo, que tienen otros fines. Dado que estas empresas sociales se desarrollan a nivel local, la estrategia se vincula con la idea de atacar los problemas de forma directa, a través del trabajo comunitario.

8. Eliminación de restricciones para la afiliación de trabajadores extranjeros migrantes, aun los que presentan una situación irregular temporaria desde el punto de vista legal.

9. Mantenimiento de la afiliación de los jubilados en la organización de sector al que perteneció, y creación de federaciones sindicales específicas para los jubilados de diferentes sectores.

10. Vinculación de los desocupados a la organización de sector en que desempeñaron su último trabajo, con una eventual redistribución a otro sector en que consigan un nuevo trabajo.

11. Creación de estructuras de afiliación de jóvenes trabajadores en busca de su primer trabajo. Al igual que entre los desocupados, al obtenerse el trabajo, podrá reasignarse a la organización de sector.

### CLAT

---

## LOS TRABAJADORES DE LA ECONOMÍA INFORMAL Y EL MOVIMIENTO DE LOS TRABAJADORES

Esta nota recoge información sobre el enfoque de la informalidad utilizado por la Confederación Mundial del Trabajo (CMT), a través de su organización regional, la Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), y el Instituto de Capacitación Sindical del Sur (INCASUR). El informe de base fue elaborado por el Proyecto ACTRAV-OIT “Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina”. El informe fue redactado por Ruben Gilardi, asesor del INCASUR en temas de informalidad, sobre la base de una versión anterior elaborada por el mismo autor a pedido del proyecto OIT-ACTRAV, “Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina”. Su contenido fue también revisado por Ramón Ermácora, director del INCASUR y Maritza Chireno, secretaria general de FETRALCOS.

### **Enfoque estratégico general**

#### ***Movimiento de los Trabajadores***

En la CLAT, el actual enfoque hacia los trabajadores de la economía informal es resultado del desarrollo del concepto y la estrategia por un Movimiento de los Trabajadores (en adelante MT).

La CLAT define al MT como un movimiento social en que se “asume a fondo la dinámica sindical ajustada a los trabajadores asalariados”, aunque trascendiéndola y englobándola hasta integrar “todas las situaciones, iniciativas organizadas y categorías de trabajadores que se presentan en la región, aun los desempleados, los más marginados y los más pobres”. Esta metodología es definida como de “transformación de la pobreza física y moral del trabajo, poniendo el acento fundamental en la persona humana del trabajador”, siguiendo las orientaciones y propuestas de la Encíclica del Trabajo Humano. El objetivo es “dar un poder de participación a las grandes masas de América Latina, para que se personalicen y protagonicen”.

Complementariamente, la CLAT define una nueva concepción de la organización, para interpretar, dar respuesta y encuadrar la nueva realidad y composición de la clase trabajadora:

- a partir de su relación de dependencia en las estructuras productivas de bienes y servicios: trabajadores asalariados y autónomos;
- a partir de su ubicación y situación social: jubilados y pensionados, pobladores, marginados, cooperativas y mutuales;
- a partir de situaciones específicas que se producen en el interior de los diversos sectores de la clase trabajadora: mujeres, jóvenes, migrantes, discapacitados.

Como forma organizativa, la CLAT propone:

- en cada centro de trabajo o poblacional, una sección sindical con los organismos, mecanismos y funcionamiento, que les permita una real y verdadera democracia en la solución de los problemas en los centros de trabajo, en la ejecución de la política general del sector y de la política general de la clase trabajadora; la sección sindical debe ser parte de un sindicato;
- en cada rama, un sindicato, que puede ser regional o nacional;
- en cada sector, una federación profesional; es posible que teniendo en cuenta las realidades de los países, a nivel nacional deba hacerse una federación nacional por ramas y una coordinadora por sectores, aunque lo mejor es una federación por sector, con sindicatos nacionales y comités funcionales por ramas.

### ***El trabajo informal***

Es en la Carta Social Latinoamericana (1992) donde se incorpora con precisión a los “trabajadores autónomos de la economía informal”, mediante un capítulo propio que promueve:

- “Derecho de los trabajadores autónomos y de los que laboran en la economía informal a constituir las formas de organización, de representación, de solidaridad y de acción que convengan mejor con la defensa y promoción de sus derechos y de sus intereses.”
- “Derecho a la viabilidad económica, incentivos y facilidades fiscales y crediticias del trabajo autónomo y del trabajo informal, junto con condiciones de trabajo digno, en el marco de eliminar y sustituir las formas y condiciones de trabajo precario y de baja productividad y reforzar el trabajo realmente productivo.”
- “Derecho a la protección jurídica, social, económica y de seguridad social para los trabajadores autónomos y los que laboran en la economía informal.”

El último Congreso (XII, Brasilia, 2004) ha mantenido el enfoque, al asumir un programa de reivindicaciones y acción que integre a los sectores más vulnerables y explotados, mencionándose nuevamente a los trabajadores de la economía informal, junto a las mujeres, los niños, los jóvenes, los jubilados y pensionados, los migrantes, los pobladores marginales, y las personas con capacidades diferentes.

En la estructura institucional de la CLAT, la FETRALCOS (Federación de Trabajadores Latinoamericanos de Comercio, Oficinas y Empresas), con sede en Caracas, incluye en su misión, la organización de los trabajadores informales.

### **Desarrollos recientes desde la actividad formativa**

En los últimos años, se destacan dos actividades formativas elaboradoras de propuestas estratégicas sobre informalidad.

#### ***El seminario Cono Sur de 1999<sup>1</sup>***

A fines de la década pasada, el Instituto de Capacitación Sindical del Sur (INCASUR) con sede en Buenos Aires, desarrolló el programa de investigación y formación “Los trabajadores y el sector informal de la economía”, como culminación en un seminario-taller (Asunción, 1999) para los países del Cono Sur y Bolivia. La OIT regional acompañó esta actividad. El programa tuvo el apoyo de la Confederación Nacional de Empleados (CNE) de Bélgica (existe una publicación, *Los trabajadores y el sector informal de la economía*, INCASUR-Fundación Promoción Humana, Buenos Aires, 2000).

Las organizaciones sindicales vinculadas a la informalidad que participaron, fueron:

- Argentina: Asociación de Trabajadores Autónomos de la República Argentina (ATARA), y el Sindicato de Mensajeros de Buenos Aires.
- Brasil: Cooperativa de Vendedores Ambulantes, Sindicato Trabajadores Lavadores, Guardadores do Carro.
- Chile: Sindicato Renacer Minero, Sindicato Trabajadores Independientes, Santiago Centro.
- Uruguay: Sindicato de Vendedores Callejeros y Permisarios del Uruguay.
- Paraguay: Cooperativa Multiactiva Luque Ltda., Sindicato de Vendedores de Revistas y Afines, Asociación de Profesionales Taxistas de Asun-

---

<sup>1</sup> La CLAT en el Cono Sur fue protagonista en el desarrollo del enfoque anterior, al organizar el primer seminario subregional para las organizaciones poblacionales y otras formas de organización (Santiago, 1986), el cual incluía (posiblemente por primera vez en la CLAT) a “los sectores informales de la clase trabajadora”.

ción, Comité Sindical del Mercado Municipal, Sindicato de Recicladores de Cateura, Asociación de Vendedores de la Terminal de Ómnibus.

Del seminario también participaron las centrales nacionales que integran la CLAT en la región: CAT/Chile, CAT/Brasil, CNT/Paraguay, CPT/Paraguay.

El programa partió de la base de que se necesita un “sinceramiento” respecto a que la sociedad salarial y el pleno empleo no volverán, aun si se produjeran cambios profundos en el modelo actual. Por lo tanto, hay que imaginar otras estrategias:

- la heterogeneidad y fragmentación de los sectores que integran el espacio de la economía popular hace necesario diseñar formas de integración del sector, como paso previo para el desarrollo de la estrategia; para ello, se requiere constituir foros, encuentros y frentes multisectoriales;
- el desarrollo de una economía del sector se basaría en la vinculación y potenciación de las múltiples experiencias existentes, emprendimientos que tienen como eje el capital humano; por ello, es fundamental mejorar la calidad de ese capital, mediante planes de capacitación para el trabajo, apuntando a capacitar para tareas que tengan en cuenta sus saberes, posibilidades y necesidades de la comunidad en la que viven.

Las propuestas derivadas de este programa fueron:

- exigir a los gobiernos la inclusión de los trabajadores de la economía informal con rasgo constitucional, en todas las constituciones nacionales;
- desarrollar programas de formación haciendo énfasis en: autoestima, relaciones públicas o humanas, administración y gerencia (solidario), liderazgo, formación para dirigentes y organización;
- trabajar en programas sobre: prevención de riesgos en baja temporada, fondo de auxilio, promoción del trabajo colectivo y solidario;
- recomendar a las organizaciones de trabajadores asalariados que elaboren políticas concretas respecto de los trabajadores de la economía informal, y que sirvan de facilitadores en la organización de este sector, ofreciendo apoyo solidario en el proceso de su organización y formación;
- rechazo absoluto al asistencialismo, así como al fraude laboral.

Uno de los elementos llamativos del seminario fue que, a pesar de que la propuesta terminológica básica era la de la OIT, los participantes concluyeron que no la compartían, por:

- tener un sentido peyorativo y hasta discriminatorio para los trabajadores autónomos;
- generar confusión al momento de delinear una estrategia para el movimiento de los trabajadores.



Preferían, por el contrario, la de “sector no estructurado”. La definición propuesta, tomada de la CAT Brasil era: “la suma de actividades productoras de ingresos en las que se involucran los miembros de un hogar, excluyendo los ingresos provenientes del empleo contractual regulado”. Esta definición es idéntica a la propuesta en los trabajos de Alejandro Portes.

### ***El seminario de 2002***

La Federación de Trabajadores Latinoamericanos de Comercio y Servicios (FETRALCOS) incluye desde hace algunos años al trabajo ante la informalidad como parte de su misión. En 2002, este enfoque fue reivindicado mediante el seminario “Problemática de los trabajadores de la economía informal” (Porto Alegre, abril), convocado junto a la Federación Mundial de Empleados (FEM), con la participación de representantes de sindicatos de Argentina, Brasil, Venezuela y Puerto Rico.

Las recomendaciones obtenidas fueron:

- proponer a la OIT la creación de un convenio para la protección y el adcentamiento del trabajador no asalariado;
- exigir a los gobiernos la jerarquización de la economía informal al nivel de incorporarla en las constituciones nacionales;
- crear una comisión permanente de economía informal en la FSM;
- desarrollar programas de formación y recomendar a las organizaciones de trabajadores asalariados, la elaboración de políticas concretas respecto a los trabajadores de la economía informal;
- desarrollar una política de integración al Movimiento de los Trabajadores para recuperar los derechos sociales y jurídicos;
- realizar seminarios durante un año en las distintas subregiones.

### ***El seminario taller de Brasilia en 2004***

Previo a la realización del XII Congreso de CLAT, se realizó el seminario taller sobre “Instrumentos y acciones jurídicas para trabajadores de la economía informal”, en el marco del Programa Verba. Participaron representantes de las doce federaciones sectoriales de la CLAT, y de organizaciones afiliadas de once países (Argentina, Aruba, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela).

En la reunión se discutió el manual de la CMT, *Diez acciones sindicales para fortalecer el estatuto de los trabajadores de la economía informal* (elaborado por el programa de Economía Informal). Las conclusiones del evento se centraron en lo siguiente:

- la economía informal está presente en todos los sectores organizados y por organizar del Movimiento de los Trabajadores;
- la CLAT debe denunciar la criminalización de la protesta social y del trabajo en la economía informal, protestando por el atropello de que son víctimas los vendedores de las calles;
- este trabajo no es un delito sino que es una actividad laboral originada en un Estado de necesidad creado por el sistema imperante, amparado por garantías internacionales del derecho interno de cada país y por los convenios de la OIT;
- las centrales nacionales y las federaciones sectoriales necesitan incorporar de una manera efectiva dentro de sus estructuras orgánicas, a los trabajadores de la economía informal, mediante la creación de departamentos de atención especializada;
- la CLAT debe reafirmar la definición y concepto de trabajador y clase trabajadora, incluyendo a los trabajadores informales;
- los gobiernos de América Latina debieran crear direcciones especializadas para la atención de los trabajadores de la economía informal dentro de los ministerios de trabajo.

Estas conclusiones fueron presentadas como propuestas, en una conferencia específica del XII Congreso “Economía informal en la acción profesional”.

### FNOTNA/CROC - MÉXICO

---

#### EXPERIENCIA EN LA REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES NO ASALARIADOS

Este artículo es una versión sintética del documento de igual nombre presentado por la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC),<sup>1</sup> mexicana, en la 90ª Reunión de la OIT en 2002. Se analiza la experiencia de la CROC en cuanto a la incorporación a la estructura sindical de trabajadores no asalariados (TNA) de la economía informal. Esta tarea ha sido encarada mediante la acción de su Federación Nacional de Organizaciones de Trabajadores No Asalariados (FNOTNA), creada en 1982, con federaciones afiliadas en veintiocho de los treinta y dos Estados del país, y representativa de 750.000 trabajadores. Fue preparado por José del Valle, su representante en actividades internacionales.

#### **Definición de TNA y su relación con la informalidad**

La CROC ha utilizado la expresión “trabajo no asalariado” para definir de manera general ciertos colectivos a los que también busca representar, además de los que tienen relación de dependencia. Pero al mismo tiempo los identifica, en su mayor parte, con el “sector informal”, de acuerdo a la definición tradicional de OIT, en cuanto no se rigen por la lógica de la acumulación de capital y la obtención de utilidades, sino por la obtención de un ingreso de subsistencia.

---

<sup>1</sup> La CROC fue creada en 1952. Su origen se vincula al denominado Congreso de Unidad Proletaria celebrado en la Ciudad de México ese año, que fue convocado por los dirigentes de la Confederación de Obreros y Campesinos de México (COCM), la Confederación Proletaria Nacional (CPN), la Central Única de Trabajadores (CUT), y la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), además de otros sindicatos de industria. Cuando la CROC fue creada, su participación se centraba sólo en algunos de los sectores de la economía: textil, minera, metalúrgica, tranviaria, ferrocarrilera, de comunicación y transporte, gastronomía, hotelería y radiodifusión. Con el tiempo, la cobertura geográfica de la CROC, se fue ampliando, y en 1979-1982, se reforma la estructura de la Confederación, creándose cinco federaciones nacionales: la Federación Nacional Juvenil, la Federación Nacional Femenil, la Federación Nacional de Trabajadores del Transporte; la Federación Nacional de Profesionistas y Técnicos, y la FNOTNA. Asimismo, de diecisiete federaciones estatales, se pasó, en 1980, a tener una cobertura nacional, con federaciones en cada Estado de la República.

En particular, diferentes documentos de la Federación han mencionado las siguientes ocupaciones: comerciantes ambulantes en la vía pública (esquineros), vagoneros y pasilleros en los trenes del metro y autobuses y microbuses del transporte público, vendedores en puestos fijos y semifijos en los mercados populares rodantes o “pulgas”, comerciantes en pequeño, tianguis de días fijos, pequeñas tiendas o “estanquillos”, trabajadores en su propio domicilio, revisterías, bolerías, taquerías, restauranteros, aseadores de automóviles, revendedores de entradas para espectáculos, gestores de oficinas públicas, fotógrafos ambulantes, pepenadores en los tiraderos de basura, voceadores, gestores de oficinas públicas, “aboneros”, vendedores a consignación casa por casa, vendedores o encargados de puestos en la vía pública, chóferes de taxis y microbuses que diariamente pagan “cuenta” a los dueños de las unidades, oficios varios (carpinteros, plomeros, mecánicos, hojalateros, reparadores de instalaciones eléctricas, de gas, pintores).

Los elementos característicos de estos grupos informales son:

- La falta de capital: el establecimiento puede ser ajeno, las herramientas de trabajo pueden ser prestadas o rentadas, y las mercancías suelen ser proporcionadas por empresas medianas o grandes, generalmente saldos o productos que no tienen salida en el comercio formal, recibidas en consignación.
- Derivado de lo anterior, la dificultad para ser sujeto de crédito bancario.
- Ingresos equivalentes a los de un obrero no calificado.
- Mínima cobertura de la seguridad social.
- Desarrollo de sus actividades en completa inseguridad jurídica y física.
- Falta de una estructura jerárquica definida en cuanto a la organización del trabajo, ya que las unidades económicas son micro, con un máximo de tres personas trabajando con el titular.

Considerando las condiciones de trabajo de manera amplia, se presentan graves problemas en la informalidad. En seguridad e higiene, no existe ninguna reglamentación que obligue a los trabajadores informales a cumplir con normas mínimas. Ninguno de ellos conoce o acata medidas y procedimientos de seguridad, lo que los hace altamente vulnerables a sufrir accidentes o enfermedades profesionales.

En materia de condiciones ambientales, la mayoría está expuesta a altas intensidades de ruido (ambulantes, taxistas, carpinteros, plomeros) y a variaciones de temperatura, a golpes contra objetos provocados por aglomeración de materiales o mercancías, por caídas o colisiones contra automóviles, y mantiene contacto con materias tóxicas (ambulantes, plomeros, carpinteros, trabajadores domésticos), entre otros riesgos.

En el aspecto de condiciones físicas, los esfuerzos son elevados y los tiempos de recuperación escasos. El ciclo de trabajo de un trabajador informal habitualmente genera una alta fatiga y su rendimiento se ve disminuido. Su jornada de trabajo se define de acuerdo a su resistencia individual a los esfuerzos físicos y mentales. Generalmente se encuentran en tensión por las “negociaciones” que tienen que realizar con inspectores de la vía pública.

La falta de acceso a la seguridad social, se traduce en gastos médicos y medicinas. Pero al mismo tiempo, una enfermedad o accidente deja inhabilitado al trabajador para continuar con sus actividades, lo que le trae como consecuencia, el no recibir ingreso durante el período de recuperación de la enfermedad o accidente.

En el caso de las mujeres, la situación es aún más conflictiva, sobre todo si son jefas de familia, al llevar la “carga” de la manutención y las tareas propias del hogar.

Un problema que enfrenta la mayoría de los trabajadores de este sector, es las reglas y procedimientos excesivamente rígidos, que los obliga a mantenerse al margen de la formalidad; los numerosos trámites, pagos y reglas resultan invariablemente costosos y no garantizan al trabajador la seguridad laboral y las prestaciones que en principio los justifican. El efecto disruptivo de una gran parte de esas regulaciones obedece, no sólo a elaboraciones legales deficientes, sino también a la rigidez de acuerdos políticos incompatibles con la dinámica económica actual.

## **Origen y características de la federación**

Desde la fundación de la CROC, se habían adherido diferentes grupos de TNA, como una forma de protección política que les proporcionara cobertura para la realización de sus actividades y la gestión de sus problemas ante las autoridades. Sus organizaciones gozaban de los mismos derechos y tenían las mismas obligaciones que los demás sindicatos, aunque al interior de la Central no se encontraban cohesionadas como un organismo especial, y no tenían una estructura puntual de defensa de sus derechos laborales.

En este marco, la FNOTNA surge como una alternativa de agrupamiento organizativo para estos trabajadores no considerados en las normas laborales (la Ley Federal del Trabajo) en sentido estricto: el Art. 8 de esta Ley, establece que el trabajador es alguien que presta un trabajo subordinado. Asimismo, su Art. 351 hace referencia solamente a la industria familiar, que es lo que en la Ley más se acerca a las actividades informales. Sin embargo en el Art. 352 se señala que “no se aplican a los talleres familiares las disposiciones de esta Ley, con excepción de las normas relativas a seguridad e higiene”. Por ello, si bien es cierto que la forma organizativa de la Federación es homóloga a la de una federación de sindicatos, las organizaciones que la componen no lo son, en un sentido jurídico estricto,

debido a que no son sindicatos propiamente dichos, sino agrupaciones que para tener una existencia legal, se han amparado en la figura jurídica de Asociación Civil.<sup>2</sup>

De todas formas, la pertenencia de la Federación a una coalición con otras federaciones en una confederación, es lo que le permite mantener demandas propias de una organización sindical en cuanto a sus derechos laborales, aun cuando están fuera del alcance de la legislación laboral.

Ante este escenario, las bases de la convocatoria a la Federación especificaban que el Congreso se constituiría con los delegados de los sindicatos, uniones y demás organizaciones de TNA pertenecientes a la CROC en el país. También se aclaraba que la actuación de la Federación no se dirigiría hacia aquellos pequeños propietarios dueños de un taller (y que tienen trabajadores asalariados), o cualquier otro tipo de microempresa donde exista subordinación laboral. Por ello, la FNOTNA ha centrado su atención en la defensa de los trabajadores informales dedicados a labores por cuenta propia (vendedores ambulantes) y los que dependen económicamente de una empresa o de un intermediario para sobrevivir (taxistas, microbuseros), pero no a aquellos que se encuentran dentro del segmento de propietarios o empleadores de microempresas o al de los trabajadores ocupados a tiempo parcial u ocupados en un empleo ocasional.

La cooptación de esos trabajadores dependía de no prometer solución, sino de trabajar en estos temas. Este método pragmático, fundado en la experiencia organizativa de la CROC, le permitió tener una mayor penetración que si se hubiera aplicado un principio abstracto. De este modo, el proceso de integración de esta Federación, se fue realizando en la práctica concreta de militantes y activistas sindicales de la CROC, que resolvían problemas específicos de la población objetivo. Por ello, este proceso tuvo que ser acompañado de una intensa vida sindical al interior de la organización, acompañada de una fuerte disciplina político sindical basada en valores de lealtad no establecidos, y en las reglas estatutarias adoptadas.

Un elemento coyuntural que influyó en la creación de la FNOTNA fue la conveniencia de aprovechar la reforma a la Ley del Seguro Social, mediante la cual se incorporó la posibilidad de que aquellos trabajadores que no mantienen una relación empleador-trabajador, pudieran ser beneficiados, estableciéndose un marco jurídico que permite la afiliación voluntaria al régimen.

La Federación, si bien tiene una relación múltiple con la CROC en lo político y en lo orgánico, es autónoma de su dirección nacional, respecto de su manejo interno, elección de su directiva, definición de políticas particulares, y manejo de sus finanzas. Aspecto fundamental para la preservación de la autonomía sindi-

---

<sup>2</sup> El código civil establece que una asociación civil se define como un contrato en virtud del cual dos o más personas unen sus esfuerzos y/o recursos, de una manera que no sea meramente transitoria, para la consecución de un fin común, lícito, posible y que no tenga carácter preponderantemente económico.

cal, es la estrategia de autofinanciamiento mediante cuotas aportadas por los miembros, así como mediante la puesta en práctica de estrategias propias para allegarse recursos, como son las cajas de ahorro.

La FNOTNA agrupa a los trabajadores informales de acuerdo con la actividad que realizan, estructuradas en cinco delegaciones nacionales: Delegación de Fotógrafos, Camarógrafos y Similares, Delegación Nacional de Organizaciones de Comerciantes Ambulantes en puestos fijos y semifijos, Delegación Nacional de Comerciantes Establecidos en Pequeño y Locatarios de Mercados, Delegación Nacional de Comerciantes en Mercados Rodantes, Pulgas y Similares, Delegación Nacional de Aseadores de Calzado, Vehículos y Similares.

A la fecha, la Federación ha realizado cuatro Congresos Ordinarios (1988, 1994, 2000 y 2004), así como Consejos Ordinarios anuales.

## Objetivos

De acuerdo a la experiencia de la Federación, la mejor manera de organizarse para cualquier grupo de trabajadores, es la que se establece de manera natural por ellos mismos, sobre la base de sus necesidades colectivas concretas. Muchas organizaciones empezaron su proceso de aglutinación a partir de puntos específicos, como la consecución de permisos para realizar alguna actividad. Una vez conseguidos éstos, las organizaciones tienden a la dispersión. Para evitar este camino, la FNOTNA comenzó por identificar las demandas que son permanentes y comunes, a fin de que en torno a ellas y a su cumplimiento, una vez conseguidas, las organizaciones permanezcan y crezcan. De esta manera, se establecieron demandas cuya consecución se puede realizar en plazos diferentes: inmediatas, mediatas y futuras o de largo plazo; y basándose en ellas, establecer un programa de acción que las estructurara de manera ordenada.

Las actividades informales no pueden entenderse separadas de las actividades formales, con las cuales existen flujos continuos de factores, productos e ingresos, a través del intercambio.

La existencia de actividades informales obedece a múltiples factores combinados, tanto de carácter estructural, como de carácter institucional y cultural, que se constituyen en los factores que las incentivan.

La economía informal es la única opción para obtener medios de subsistencia para una parte considerable de la fuerza de trabajo mexicana, sobre todo grupos altamente vulnerables, como son los niños y jóvenes que se incorporan al mercado laboral, y adultos de edad madura (mayores de 40 años) y de la tercera edad. Dentro de estos grupos, por su número, tienen una destacada participación las mujeres.

El solo propósito de integrar a los trabajadores informales a la formalidad no es la única salida viable, en la medida en que la economía informal no se ha reducido, sino que por el contrario, continúa en expansión.

Se tiene que combatir los aspectos negativos de la informalidad e inducirla hacia otros horizontes de productividad, con el objetivo de conducirlo hacia la integración de una sola economía nacional, más calificada y productiva que la actual. Sin embargo, este proceso tiene como punto de partida el reconocimiento de sus trabajadores como tales y de sus organizaciones representativas, como organizaciones sindicales.

La importancia de promover la organización sindical entre los trabajadores de la economía informal, es estratégica para el sindicalismo mexicano, porque:

- El número de trabajadores dedicados a este tipo de actividades es creciente y la tendencia de crecimiento es irreversible.
- La economía formal se retrae y es incapaz de absorber a los trabajadores disponibles, debido a las estrategias de competitividad de las empresas, lo que incide en la reducción de los trabajadores sindicalizables y base de crecimiento de las organizaciones sindicales tradicionales.
- Para frenar el proceso de desindicalización, las organizaciones sindicales tienen que volverse hacia los trabajadores informales, como fuente dinámica de crecimiento.

Otro aspecto a destacar, es el referente a las potencialidades de crecimiento del sindicalismo en general, en esta etapa de reestructuración de las relaciones laborales en sus diferentes aspectos, técnicos, productivos, legales, sociales y políticos. Tal reestructuración induce a las empresas hacia la adopción de políticas de competitividad que reduce la expansión del empleo y lleva a la precarización del mismo, lo que va en sentido contrario de los intereses sindicales, ya que reduce la plantilla laboral.

Para crecer, las organizaciones sindicales deben mirar hacia los trabajadores informales, ya que son potencialmente, en el mediano y largo plazo, su única fuente de nueva membresía.

Para reducir, y eventualmente disminuir, el tamaño de la economía informal, la FNOTNA considera que, dado el carácter estructural de sus problemas, en primera instancia se les debe proporcionar la atención adecuada, a fin de lograr un sistema económico que garantice el crecimiento económico en el largo plazo, y esto no puede hacerse mediante políticas económicas que lo excluyan. La economía informal debe ser reconocida y quedar sujeta al diseño de políticas que la incluyan racionalmente en los planes de crecimiento y en los presupuestos de gasto social.

Los propósitos de la Federación son, en general, los mismos que los perseguidos por los sindicatos; es decir, la mejora continua de las condiciones de trabajo y vida de los agremiados. La diferencia con los trabajadores de la economía formal proviene entonces de la amplia gama de actividades y modalidades de la economía informal en que se desempeñan sus afiliados.



Los objetivos de la Federación son:

- promover la creación de fuentes de empleo para los TNA;
- promover entre los TNA la organización de empresas, cooperativas, cajas populares de ahorro y cualquier otra actividad económica que le permita a él y a su familia ejercer un empleo o prestar un servicio;
- promover la incorporación de los TNA a los sistemas de seguridad social, seguro de vida y servicios hospitalarios;
- promover ante las autoridades la construcción de locales, mercados y lugares públicos para las actividades de los TNA;
- colaborar con las autoridades de los tres niveles de gobierno, para la implementación de estudios económicos, programas, proyectos, acciones y presupuestos para promover las actividades de los TNA;
- apoyar a los TNA en la defensa de sus intereses, derechos laborales y sociales;
- promover entre los TNA y sus familias la capacitación para el trabajo, programas de cultura, deporte, educación y actualización técnica;
- promover la industrialización y comercialización de productos y artículos artesanales;
- promover en nombre de los TNA, la construcción de fraccionamientos sociales progresivos, la regularización de la tenencia de la tierra, la adquisición de créditos para la adquisición de inmuebles y para el financiamiento de las obras de urbanización e introducción de servicios;
- representar a los asociados y organizaciones ante las autoridades administrativas en los trámites de financiamiento, autorización y regularización de terrenos y vivienda en beneficio de los asociados;
- representar a los asociados ante los organismos públicos descentralizados, empresas públicas y privadas, relacionadas con la construcción e introducción de servicios públicos en los fraccionamientos asociados;
- representar a los asociados y a las organizaciones ante las autoridades judiciales, de seguridad pública estatal y municipal y desarrollo urbano, de obras públicas y reguladoras de la tenencia de la tierra;
- gestionar concesiones, permisos, franquicias, licencias, patentes, marcas, y nombres comerciales e industriales, así como operar y administrar empresas colectivas, centros sociales, de asistencia, educativos, recreativos, clínicas, hospitales y puestos de socorro para el logro de los fines de la organización y el fomento del empleo de los asociados.

Establece redes político sindicales que la dotan de eficacia para realizar múltiples gestiones para la resolución de problemas concretos ante autoridades locales, estatales y federales.

## **Programa de acción**

El programa de acción de la Federación, además de facilitar la organización de los trabajadores informales, se aboca a dos aspectos básicos: uno externo y otro interno. La parte externa del programa corresponde a las peticiones dirigidas hacia afuera del movimiento sindical (empresas, autoridades públicas de los tres niveles de gobierno, instituciones educativas, de salud, de financiamiento, de vivienda, seguridad social, organizaciones internacionales, etc.). En su aspecto interno se enfoca al propio movimiento sindical y plantea lo que deberá hacerse si se quiere permanecer y crecer, para mejorar su capacidad de organización y representatividad de los trabajadores informales. En este sentido, es evidente que ambas partes interactúan y se complementan.

## **Programa externo**

La FNOTNA plantea que es indispensable elaborar un programa de carácter nacional que inicie un proceso de reestructuración a largo plazo, que se aboque a la solución de las problemáticas diferenciadas de los segmentos de la población que realiza actividades en la informalidad. El programa podría dirigirse a aspectos tan diversos como:

- generar créditos fiscales para que las micro y pequeñas empresas o empresas familiares accedan al crédito, normas de seguridad e higiene, y – que asociados a los ingresos o salarios monetarios–, se otorguen las prestaciones de ley;
- establecer intercambios de información y fomentar la capacitación en los mercados laborales;
- establecer un sistema fiscal simple, que facilite la declaración de impuestos, tanto para personas físicas, como morales, y los mecanismos que faciliten el acceso a las devoluciones de impuestos y/o los créditos al salario;
- establecer una ley federal que regule las actividades económicas en las que se use la vía pública en establecimientos ambulantes, fijos y semifijos y establecer mecanismos de contraloría, para que la impartición de justicia sea efectivamente eso, evitando y castigando abusos de las autoridades administrativas reguladoras o las policiales;
- establecer mecanismos que posibiliten el acceso de los trabajadores no asalariados en las instituciones de seguridad social, como trabajadores permanentes, con todas las prerrogativas que la ley en la materia otorgan;
- simplificar radicalmente los códigos civil y de comercio; mejorar los servicios financieros a fin de hacerlos accesibles a pequeñas y microempresas o a empresas de carácter familiar;

- crear figuras de conciliación y arbitraje *in situ* para los ambulantes, mercados sobre ruedas, tianguis y mercados públicos;
- garantizar el acceso a los programas de beneficio social nutrición, salud y educación.

Uno de los mecanismos que utiliza la FNOTNA para permitir el acceso de sus agremiados a prestaciones laborales, es la integración de los trabajadores informales a los registros oficiales de la actividad económica, pero ésta debe tener como contrapartida el reconocimiento legal de sus organismos sindicales para que, mediante su labor de promoción y gestión, puedan cumplir con los ordenamientos institucionales, toda vez que gran parte de quienes se dedican a estas actividades lo hacen como una acción de racionalidad económica, ya que las reglas vigentes son rígidas y su cumplimiento, costoso. Adicionalmente, su ingreso a los padrones oficiales, sobre todo al de contribuyentes, no les garantiza a los trabajadores de la economía informal, el acceso a la seguridad laboral, social y prestaciones.

La FNOTNA plantea la necesidad de hacer las modificaciones legales pertinentes (incluso de carácter constitucional) para ser reconocidos en su carácter de trabajadores. La legislación laboral debiera incluir la figura del sindicato de TNA, a fin de que se puedan establecer negociaciones directas con todo tipo de autoridades, y que las organizaciones de trabajadores no asalariados sean reconocidas en su carácter laboral. También se plantea que el marco legal establezca condiciones de certidumbre, bajos costos de transacción e información, fomente la especialización, aumente la productividad y conduzca hacia una asignación más racional de los recursos, para obtener altas tasas de crecimiento económico como base para el desarrollo social.

Uno de los aspectos que desde su inicio ha preocupado a esta organización ha sido el registro fiscal de las actividades de los agremiados, a quienes muchas veces las autoridades fiscales de la Federación identifican como empresarios, y a sus actividades como empresariales, y por lo tanto les exigen registros que impliquen la presentación de declaraciones fiscales onerosas y complicadas. Cuando no lo hacen, son sujetos de fuertes sanciones y multas que merman las condiciones en las que realizan sus actividades, razón por la cual se ven empujados a la evasión fiscal.

Una conquista de la Federación es la propuesta presentada ante el Congreso del Estado de Nuevo León sobre una ley para regular el uso de la vía pública en el ejercicio de la actividad comercial en el abasto y comercialización de bienes y servicios en sus modalidades de comercio ambulante, fijo, semifijo, popular, mercados rodantes y oferente itinerante. Para su articulación y ejecución se constituyó un órgano de consulta interinstitucional integrado, entre otros, por el Gobernador del Estado, los presidentes municipales (del área de aplicación de la ley), y los secretarios generales de las federaciones de la CTM y la CROC.

Uno de los motivos para la organización de los TNA, fue que los sistemas existentes de protección social excluían a una parte bastante apreciable de la población trabajadora, por el hecho de no contar con un empleo formal. La Federación se ha encontrado con la postura recurrente de ciertas personas y/o instituciones que han tratado de ver las actividades que desarrollan sus agremiados, como el desarrollo de «microempresas», cuando en realidad son actividades asociadas al trabajo y no al capital. Tales visiones confunden la respuesta institucional hacia los trabajadores informales, dándole tratamiento de empresario y suponiendo que todo es cuestión de aprovechar las oportunidades o escoger bien su «nicho de mercado».

Los sistemas de protección y seguridad social en México excluyen a gran parte de la población trabajadora, por lo que la creatividad para el establecimiento de sistemas alternativos, o para ampliar la cobertura viable de los existentes está entre los objetivos cotidianos de la Federación. En la experiencia de la Federación, son los mismos trabajadores los únicos capaces de dotarse de sistemas de protección social, sea aprovechando los existentes de carácter público, o estableciendo sus propios complementos o sistemas alternativos, en los que el Estado tendría una ineludible responsabilidad para prestarlos y/o facilitar su prestación. La cuestión es cómo el Estado debe establecer los canales de apoyo para encontrar sistemas alternativos que puedan ser desarrollados por organizaciones del sector informal, a través de fondos, apoyos políticos, técnicos y financieros, compartiendo la responsabilidad con el conjunto de la sociedad a través del sistema fiscal.

Para la Federación, el apoyo político debe ir más allá de la política partidista o electoral, ya que debe incluir la apertura del espacio legal y del marco jurídico necesarios para que los sindicatos y las organizaciones del TNA sean capaces de coadyuvar en el suministro de un conjunto de servicios de ayuda social en favor de todos los trabajadores. En este caso, el papel del Estado sería el de financiador y facilitador, y también el de abastecedor, sin dejar de lado el aspecto de la corresponsabilidad de los propios beneficiarios mediante sus organizaciones.

### **Programa interno**

El programa interno de la FNOTNA, comprende varias estrategias: de organización y representación, de establecimiento de cooperativas, de educación y capacitación, y de prestación de servicios.

**Estrategias de organización y representación.** La estrategia ha sido aprovechar la pertenencia a la CROC, lo cual ha sido, sobre todo en los momentos iniciales de la Federación, un facilitador adecuado, al invitar, en su carácter de central sindical nacional, a las organizaciones naturales inmediatas de los TNA (asociaciones, gremios o sindicatos) a participar como miembros activos de esa organización. En la actualidad, una vez que la Federación ha crecido, ha tomado diver-

sas iniciativas, invitando a participar ONG con proyectos propios, para desarrollar estrategias coordinadas de organización, solidaridad y cooperación práctica en la organización y creación de coaliciones y alianzas.

La representación deriva de la forma en que se han creado las organizaciones de base. Los líderes son normalmente líderes naturales en su área de participación, los cuales han quedado encuadrados mediante la formación sindical y se les ha ido involucrando en las actividades de la Federación y Confederación, de modo tal que al integrarse, superen el obstáculo al que se enfrentan los representantes de organizaciones que surgen por puntos específicos o que se han organizado de manera espontánea: después de las etapas iniciales se enfrentan con la dificultad de sostener y desarrollar sus organizaciones.

El reconocimiento de los liderazgos debe de provenir, tanto del exterior, como del interior de la propia organización. Normalmente las organizaciones de TNA enfrentan el problema del no reconocimiento oficial como representantes de trabajadores por parte de las autoridades, por carecer de las figuras jurídicas asociativas, reconocidas en la ley laboral. Ello ha llevado a que las políticas relacionadas con las actividades informales sean elaboradas sin consultar a las organizaciones de trabajadores que son afectados por ellas y normalmente se diseñan en contra de sus intereses. Tal es el caso de los ordenamientos urbanos, que en lugar de reglamentar las actividades del comercio de mercancías y servicios en la vía pública, están diseñados para prohibir la actividad y reprimir a los trabajadores, quienes deben sumar a sus de por sí precarias condiciones de trabajo, la persecución policiaca, con lo que las autoridades, en la práctica, atentan contra el derecho constitucional al trabajo. Esta falta de reconocimiento es uno de los factores que le restan credibilidad a los liderazgos y son un obstáculo para la consolidación y crecimiento de organizaciones como la FNOTNA.

Por lo anterior, la FNOTNA, ha utilizado todos los recursos de poder a su alcance para que sus representantes sean reconocidos por las autoridades como interlocutores competentes, y de esta manera puedan realizar sus labores. Del reconocimiento externo depende en gran parte la efectividad de su gestión y liderazgo, y por ello el reconocimiento de los asociados de la base y la representatividad interna y liderazgo.

**Estrategia de establecimiento de cooperativas.** El establecimiento de cooperativas de consumo, producción y comercialización, así como la creación de cajas de ahorros, son medidas que consolidan a las organizaciones de TNA y de la informalidad en general. Por lo que respecta a las cooperativas, éstas han surgido como una respuesta a la demanda de los trabajadores y sus familias, a nivel de las delegaciones nacionales, las cuales las organizan en los Estados o municipios donde los trabajadores tienen la necesidad de realizar compras o comercializar sus productos en conjunto, con la finalidad de reducir los costos de estas transacciones.

La Federación ha participado también activamente en la formación de cooperativas para la dotación de viviendas para los trabajadores agremiados, cooperativas de consumo para abaratar el costo de los bienes básicos. En 1993 ha creado, además, una Caja de Ahorro Popular.

**Estrategia de educación y/o capacitación.** En esta materia, se debe diferenciar la formación sindical, la formación política y la capacitación para la gestión sindical. Sin embargo, las tres vertientes contienen el sentido de la educación que se debe impartir y difundir a través de la Secretaría de Capacitación Sindical y Política de la Federación. La experiencia ha sido la de generar cursos destinados a los dirigentes medios de la organización, con dos características: estar dedicados a la formación sindical, y referirse a las problemáticas concretas que se enfrentan. Su carácter general es dotar a los agremiados de conocimientos suficientes que les permitan ubicarse en el contexto de la realidad social, política y económica nacional e internacional.

Los miembros de base de la FNOTNA, tienen un nivel de escolaridad relativamente bajo, sobre todo en los casos de mujeres y jóvenes, por lo que se ha establecido una relación institucional para la realización y/o culminación de los estudios de educación básica, con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). La idea estratégica es la de organizar campañas nacionales de educación y promoverlas a través de las redes sociales establecidas con los agremiados a las organizaciones que forman esta Federación. Adicionalmente, se busca aprovechar al máximo los mecanismos y programas institucionales de becas para desempleados, y de certificación de competencias laborales, establecidos por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y el CONOCER.

También se promueve la educación media y superior y se realizan gestiones para que a los afiliados y a sus familiares se les otorguen becas, ya sean para la realización de estudios formales o para la capacitación en y para el trabajo, así como para la certificación de competencias laborales.

Finalmente, se realiza capacitación de líderes a escala nacional, orientándolos en cómo defender sus fuentes de trabajo en el plan nacional de reordenación de los pequeños comercios.

**Estrategia de servicios.** La Federación ha creado a lo largo de su existencia una infraestructura de servicios para sus asociados. Estos servicios se pueden catalogar en dos grandes áreas: servicios para el logro de mejores condiciones en la realización de sus actividades económicas y servicios que contribuyen al mejoramiento de sus condiciones generales de vida.

En relación a los primeros, la Federación ofrece asesoría jurídica y representación legal en general, sobre funcionamiento y servicios del IMSS, afiliación, pagos, vigencia de derechos, régimen fiscal, altas, bajas, miscelánea fiscal, trámites, llenado de formatos, presentación de declaraciones, lo relacionado con fallecimientos, trámites de velatorio, panteón, Ministerio Público, juzgados civiles y/o penales, y Derechos Humanos.

Además presta asesoría sobre:

- la solución de los problemas cotidianos de los asociados, ante las autoridades de las diferentes instancias de gobierno;
- la inclusión de los miembros de la Federación en programas de reordenamiento de sus actividades;
- acceso a la Seguridad Social, mediante la promoción de la afiliación al IMSS, seguros privados y servicios médicos; este tipo de apoyo se realiza en la actualidad con la inclusión de cerca de 50.000 de sus afiliados;
- acceso a los seguros de ahorro para el retiro, mediante la incorporación de los agremiados en las AFORES, a fin de que a la edad de retiro o en caso de accidente grave, queden protegidos con una pensión;
- acceso a un seguro de vida de bajo costo, a fin de que en caso de fallecimiento, los deudos accedan a una cantidad monetaria que les permita subsistir; esta acción se inició con un grupo asegurador privado (Seguros Monterrey);
- acceso a ayuda para el caso de fallecimiento de un agremiado o familiar, para cubrir los gastos funerarios y realizar los trámites necesarios; esta acción se realiza con los fondos de la FNOTNA derivados de las aportaciones de sus miembros;
- convenios establecidos con instituciones federales en materia de financiamiento de vivienda a través del FONHAPO y PRONASOL.

Estos servicios son pagados por los TNA afiliados a la FNOTNA, pero a través de convenios que reducen el costo de adquisición de los mismos. Aún existe un largo camino por recorrer en cuanto a mecanismos de protección con costos que puedan ser asumidos por los propios trabajadores, como subsidios por enfermedad, indemnizaciones por accidente, vacaciones anuales y servicios por maternidad.

También con relación al mejoramiento de sus condiciones generales de vida, la Federación:

- proporciona servicios de asistencia social, y gestiona que los TNA puedan exponer y canalizar problemáticas particulares hacia organismos de asistencia pública, privada y social, a través de sus representantes de la delegaciones nacionales o de la propia federación nacional;
- promueve el establecimiento de guarderías, para ayudar al cuidado de los hijos de las madres trabajadoras, quienes en muchos casos son jefas de familia; se hace uso directo de este tipo de prestaciones a partir de las guarderías promovidas y gestionadas por la CROC en diferentes Estados de la República;

- promueve la inclusión de los TNA en programas oficiales específicos de vivienda de interés social (FONHAPO, FOVI, cooperativas, etc.);
- promueve trabajo social de apoyo a la integración familiar, asistencia a centros deportivos y recreativos, a la realización de cursos, seminarios y talleres para la solución de problemas que afecten a la comunidad.

La Federación también ha orientado su acción hacia el establecimiento de vínculos con organizaciones internacionales en la lucha por el reconocimiento de la importancia de los trabajadores informales para que sean incorporados en la normativa internacional del trabajo.



### EXPERIENCIA EN LA REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES NO DEPENDIENTES

Este artículo sistematiza diversos documentos institucionales de la Federación Única de Trabajadores No Dependientes y Afines de Venezuela (FUTRAND), afiliada a la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV). Fue preparado por su dirigente Blanca Llerena.

#### Origen

La FUTRAND fue creada en noviembre de 1992, a partir de la integración de cinco sindicatos y cuatro asociaciones gremiales, que actualmente representan a 10.000 trabajadores. En ello influyeron dos situaciones inmediatamente previas: 1. en marzo de 1992, el XV Congreso de la CIOSL, realizado en Venezuela, colocó al tema de la informalidad como una de sus prioridades, aprobando una resolución; 2. en 1991, se aprobó la Ley Orgánica de Trabajo (LOT), cuyo Art. 40 establecía un reconocimiento explícito del trabajo informal: primero, se definía el concepto de Trabajador No Dependiente (TND), como “la persona que vive habitualmente de su trabajo, sin estar en situación de dependencia respecto de uno o varios patronos”; luego, se le reconocía el derecho a organizarse y a negociar de forma asimilable a la sindical: “los TND podrán organizarse en sindicatos de acuerdo a lo previsto en esta ley y celebrar acuerdos similares a las convenciones colectivas de trabajo, en cuanto sean aplicables”; 3. finalmente, también se proyectaba la posibilidad de ser sujeto de otras políticas públicas: “los TND serán incorporados progresivamente al sistema de la seguridad social y a las demás normas de protección de los trabajadores, en cuanto sea posible”.

En la práctica, FUTRAND libró una batalla para que este capítulo de la LOT fuera realmente aplicado, a lo que la Inspección del Trabajo se resistía, cuando llegaba el momento de otorgar el registro, argumentando que la ley se refería sólo a los profesionales. La solución apareció varios años después, cuando la ley amplió la protección del Estado a los niños y adolescentes, incluyendo la capacidad para organizar sindicatos. Como a esa edad era imposible alcanzar la califi-

cación profesional, FUTRAND encontró un resquicio por donde volver a la discusión legal, obteniendo su objetivo en 1999.

## Conceptos

FUTRAND ha discutido sobre los conceptos que se utilizan para referirse a sus bases considerando que no debe mantenerse el término tradicional de “buhonero”, referido a los vendedores ambulantes, mercachifles, quincalleros, porque tiende a ser descalificador y a ser identificado, incluso, con delincuentes o traficantes de drogas. Por el contrario, prefiere la denominación de TND, porque corresponde a un trabajo digno, de personas que no quieren tener patrón, cuyo principal problema es la falta de inserción en el sistema de seguridad social. Respecto del término “informal”, se lo utiliza como descripción de la situación negativa en que se encuentra el TND, poniendo el foco en el mencionado déficit de cobertura social.

La definición precisa de TND que utiliza FUTRAND se refiere a toda persona dispensadora de bienes y servicios, cuya actividad es habitual y autogestionada, pudiendo ser propietaria de instalaciones utilizadas con fines laborales. En oportunidad de presentar un proyecto de ordenanza municipal, FUTRAND ha especificado la definición en el caso de la vía pública: aquellos que ejercen la actividad de producción, distribución, colocación y venta de bienes y servicios, en kioscos, expendios de tracción a sangre y automotores y/o puestos fijos y/o ventas ambulantes; ubicados al aire libre y en espacios cerrados, así como en zonas denominadas áreas, vías públicas y mercados populares.

## Estrategia general

FUTRAND parte del siguiente balance:

- la economía informal en Venezuela representa, de acuerdo a estadísticas oficiales, más de cinco millones de trabajadores, equivalente al 53% de la fuerza de trabajo;
- el movimiento sindical está en crisis, ya que cada trabajador en la economía informal representa un afiliado menos;
- la falta de una normativa legal lleva a disputas por espacios públicos entre trabajadores y peatones, lo que trae como consecuencia pelea de pueblo contra pueblo.

En consecuencia se necesitan:

- promoción y protección de los derechos e intereses de los TND, así como sus esfuerzos por mejorar su calidad de vida;

- optimización de la situación de los TND dentro del campo laboral venezolano, donde se les garantice a plenitud sus derechos humanos, laborales y ciudadanos;
- capacitación, orientación, formación e información;
- mejores políticas en las centrales obreras, para articular a las organizaciones de la economía informal;
- concientización ciudadana para que se vea al trabajador informal como un servidor público y no como un estorbo.

FUTRAND destaca que su accionar no se dirige a promover a los trabajadores informales, sino a proteger a los afiliados. FUTRAND también proyecta el enfoque sobre el derecho al trabajo y a la organización, a una variedad de colectivos: juventud, marginados, desempleados, migrantes, jubilados, pensionados, minusválidos, trabajadores rurales, indígenas.

En su propuesta para “Consenso País”, la Federación ha demandado mejores políticas de pleno empleo productivo, como principal forma de que los trabajadores que desertaron del trabajo formal vuelvan a su mundo laboral, bien remunerados y protegidos socialmente, con un sistema de seguridad social que realmente funcione.

FUTRAND también desarrolla actividades con relación a la aplicación de las normas internacionales del trabajo, particularizando sobre los convenios: 87, sobre libertad sindical; 111, sobre igualdad de oportunidades; 102, sobre seguridad social; 117, sobre política social; 122, sobre políticas de empleo; y 1588, sobre protección contra el desempleo.

FUTRAND desarrolla un plan de capacitación sindical, para situar a cada trabajador en su medio ambiente socioeconómico, político y cultural, para que capte la necesidad de transformar esa realidad y para que desarrolle la conciencia, la personalidad y la capacidad práctica y técnica de los trabajadores, así como las habilidades, destrezas y aptitudes.

### **Líneas estratégicas**

FUTRAND se ha destacado por una intensa tarea de propuestas jurídicas, a nivel local y nacional:

- En el plano constitucional, participó de su reforma, finalmente concretada en 1999, buscando que se tomara en cuenta al TND como sujeto de derecho al trabajo, obteniéndose la incorporación del siguiente párrafo al Art. 87: “la ley adoptará medidas tendientes a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras no dependientes”. En su primer párrafo, el artículo establece que “toda persona tiene derecho al trabajo y el deber de trabajar. El Estado garantizará la adop-

ción de las medidas necesarias a los fines de que toda persona pueda obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa, y le garantice el pleno ejercicio de ese derecho. Es fin del Estado fomentar el empleo”. Una cuestión interesante a destacar es que en la primera versión del articulado, se utilizaba la expresión “trabajadores informales”, lo que finalmente fue cambiado, siguiendo el concepto estratégico de FUTRAND.

- En el plano de las normas sobre seguridad social, se participó en una comisión de la CTV, para que la reforma de la Ley Orgánica de Seguridad Social Integral reconociera la inserción de los TND en el Sistema, habiéndose obtenido algunos avances en la versión finalmente aprobada en diciembre de 2002. La Ley Orgánica de Seguridad Social, en su contenido, define: 1. que las leyes especiales de los subsistemas establecerán las condiciones, requisitos y modalidades para la incorporación de los trabajadores por cuentapropia y otros sectores similares, al sistema de Seguridad Social Integral; 2. que la única cotización del afiliado cuentapropista será al subsistema de salud.

Ahora se trata de saber cómo queda el TND dentro de los Regímenes Especiales, cómo será la protección que le dará el Estado a estos trabajadores, y cómo será el tripartismo que se requiere para el pago de las cotizaciones.

FUTRAND ha propuesto gravar con impuestos ubicados entre 0,25% y 0,75% en el momento de la facturación de cualquier tipo de mercancía utilizada por los TND, y que ese impuesto pase a ser equivalente a la contribución patronal de los trabajadores por cuentapropia, al sistema de seguridad social.

- En el plano de la LOT, en el año 2004 se han formulado propuestas para que en el Título V de los Regímenes Especiales se agregue un capítulo para los TND, que regule el derecho al trabajo, la estabilidad, la seguridad social, la organización sindical y la protección legal, incluyendo el manejo de conflictos generados por las relaciones laborales. La propuesta consiste en que: 1. los TND que realicen sus actividades en el territorio nacional tendrán reconocimiento pleno para el ejercicio de sus labores y gozarán de la protección de las autoridades locales, regionales y nacionales para el mejor cumplimiento de su trabajo. 2. Los TND no estarán sujetos a horario ni a varias disposiciones de la ley. Su trabajo será determinado por la naturaleza de su actividad. Las jornadas laborales serán establecidas por acuerdos entre las autoridades locales y los sindicatos de los TND, cuyas organizaciones responderán a los procedimientos establecidos en esta Ley. También participará un nuevo organismo (ver más adelante).

El Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del Trabajo y de la Seguridad Social, por medio de la Inspectoría del Trabajo conjuntamente con la Superintendencia, dispondrán de amplios poderes para arbitrar los conflictos

que se generen en el cumplimiento de labores; entendiendo que estas relaciones laborales pudieran involucrar, tanto a autoridades nacionales, regionales, como municipales.

Los conflictos generados por las relaciones laborales entre los TND y las autoridades municipales o regionales serán dirimidos conjuntamente por la Inspectoría del Trabajo, Defensoría del Pueblo y por los Tribunales del Trabajo.

- En el plano municipal, se ha propuesto una Ley de Régimen Municipal (para el Municipio Libertador) dirigido a crear un organismo que estimule la autogestión de los mercados libres y periféricos, con representación de vecinos, autoridades y trabajadores, y se introdujeron proyectos de ordenanza en varios municipios para reglamentar el trabajo en la calle. El centro de la argumentación es que este trabajo no es un problema de orden público, por lo que el Estado no tiene que intervenir.

La ordenanza tendría por objeto regular, en jurisdicción del Municipio Libertador, el uso de las áreas y espacios públicos para la actividad laboral de producción, distribución, colocación y venta de bienes y servicios al detalle de los TND que hacen del ejercicio de esa actividad sus fuentes de ingresos permanentes. La definición y aprobación de espacios y áreas públicas, sólo se daría en aquellos casos en que no se obstaculice o perturbe el libre tránsito peatonal. Se pagaría un tributo como forma de colaborar con los servicios que presta el Municipio para ejercer la actividad. Los TND presentarían una garantía o aval desde la organización a la que pertenecen. La actividad laboral autorizada para ser ejercida en áreas o espacios públicos deberá ser explotada directamente por la persona natural a nombre de quien se hubiese expedido la licencia o permiso. Para los casos de venta ambulante por ruta, la organización de los TND expedirían carnés con colores diferentes para cada rubro de actividad laboral en los que figurarían la foto de la persona, número de cédula, los nombres y apellidos, y la ubicación o ruta para la cual esté autorizada.

## **Instrumentos**

Dos de los instrumentos que FUTRAND ha propuesto como parte de estas iniciativas, son:

1. Creación de mercados populares de servicios múltiples, bajo la figura tripartita y de autogestión. Estos mercados serían construcciones financiadas por el ente municipal o financista público o privado, destinadas a albergar a los TND que desarrollen sus labores en la vía pública. Estas construcciones serán autogestionadas por los trabajadores y sus organizaciones con la representación comunal y la representación del ente público a través del Ministerio del Trabajo y la Superintendencia Municipal de Administración Tributaria (SUMAT). En estos mercados podrían funcionar oficinas de pago de servicios públicos, sedes de

juntas vecinales, organizaciones gremiales y módulos policiales. Más adelante, el ocupante del puesto de trabajo podrá ser el dueño del local.

2. Creación de una superintendencia de protección de los TND, como órgano del Ministerio del Trabajo, con representación de los municipios, trabajadores, proveedores. Esta estructura tendría personalidad jurídica, autonomía financiera, patrimonio propio y funcional, estando adscrita al Ministerio del Trabajo y de Seguridad Social. Tendrá por objeto planificar, controlar, fiscalizar y regular las actividades de los TND en todo el país, así como construir instalaciones apropiadas, contratar, enajenar, arrendar, y todo aquello que vaya en beneficio de los TND y el servicio que presten. Estaría integrada por representantes del Ministerio, la Federación Nacional de Vecinos y del sindicalismo. Tendría representación en cada municipio y en cada ciudad donde cumplan funciones los TND. El patrimonio incluiría aportes especiales de las autogestiones de los mercados libres y de servicios múltiples, periféricos y centros de acopio que acuerden los TND organizados.

La superintendencia tendría las siguientes atribuciones:

- planificar y establecer estrategias para el funcionamiento de los mercados de servicios múltiples, periféricos, así como centros de acopio en todo el país;
- estudiar, planificar, contratar, construir, supervisar y fiscalizar las instalaciones destinadas para el trabajo de los trabajadores no dependientes;
- diseñar y ejecutar estrategias que garanticen la operatividad y funcionamiento de los mercados en áreas accesibles a los consumidores donde los trabajadores puedan ocupar áreas de trabajo que no alteren el buen funcionamiento de las actividades domésticas públicas y privadas;
- vigilar y garantizar el tributo al Estado, como carga impositiva por parte de los trabajadores no dependientes, de manera permanente y sistemática;
- fiscalizar y controlar el tributo de los mayoristas, proveedores, industriales;
- construir instalaciones apropiadas destinadas a la ubicación de los trabajadores que ejercen sus labores en la vía pública dedicados a las áreas de servicios, tales como mecánicos, reparadores de calzados, de línea blanca, albañiles, plomeros, lustradores de zapatos, técnicos y reparadores de computadoras, expendedores de tarjetas telefónicas, chóferes avances de transporte público y todos aquellos trabajadores que autogestionan sus actividades laborales y estén comprendidos en la presente Ley.

Una tarea básica, vinculada a la superintendencia, es la realización de un censo, para hacer propuestas más acordes con la situación de cada rubro de actividad en la economía informal.

### CONLACTRAHO

---

## LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE LABORIZACIÓN DE LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR

Este artículo refleja las actividades de la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar, que reúne a organizaciones sindicales y no sindicales representativas de este colectivo laboral. Fue preparado por su presidenta Casimira Rodríguez, y por Aída Moreno, asesora de la Confederación.

### **Características de la Confederación**

La CONLACTRAHO es una iniciativa conjunta de organizaciones sindicales e instituciones autónomas de trabajadoras del hogar de América Latina, sustentada en la articulación, a través de su estructura, entre sindicatos y asociaciones existentes en el plano nacional. Su origen se ubica en dirigentes de organizaciones de Chile y Perú, en 1983, aunque el Primer Encuentro se realizó recién en 1988, en Bogotá.

La conducción se renueva cada cuatro años, mediante un congreso. La actual, fue decidida en el III Congreso, y está a cargo de la organización boliviana, con Casimira Rodríguez Romero como titular.

La Confederación está actualmente integrada por organizaciones de diez países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, y República Dominicana. El detalle por subregión es el siguiente:

### ***Cono Sur***

- Argentina: Sindicato del Personal de Casa de Familia de Córdoba y Sindicato de Empleadas Domésticas de Catamarca y La Rioja.
- Brasil: Federación Nacional de Trabajadoras Domésticas, integrada por veinte sindicatos. Varias de estas organizaciones están afiliadas a la CUT.

- Chile: Coordinadora Nacional de Trabajadoras de Casa Particular. Las principales organizaciones son el Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular (SINTRACAP) y la Asociación Nacional de Empleadas de Casa Particular (ANECAP).
- Paraguay: Sindicato de Trabajadoras Domésticas del Paraguay.

### ***Andina***

- Bolivia: Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar (FENATRAHOB), afiliada a la COB Bolivia.
- Colombia: Sindicato Nacional de Trabajadoras del Servicio Doméstico (SINTRASEDOM) y ULTRAHOOGAR.
- Ecuador: Asociación de Empleadas Domésticas Aurora de la Libertad (ASEDAL).
- Perú: Instituto de Promoción y Formación de las Trabajadoras del Hogar (IPROFOTH), el Centro de Capacitación de Trabajadoras del Hogar (CCTH), un sindicato en Cuzco.

### ***Centroamérica, México y el Caribe***

- México: Centro de Apoyo y Capacitación para la Trabajadora del Hogar (CACEH).
- República Dominicana: Asociación de Trabajadoras del Hogar.
- Costa Rica: Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOME).
- Guatemala: Centro de Trabajadoras de Casa Particular (CENTRACAP) y ROSETCAS MUJER.

En la reunión inicial también habían participado organizaciones de trabajadoras de Venezuela, Uruguay y haitianas en Canadá.

### **Estrategia**

Desde su declaración inicial, la Confederación ha tomado partido en favor de la denominación elegida para el nombre de la organización (“trabajadoras del hogar”), considerando alternativas a otras dos: “trabajadora de casa particular” y “trabajadora del servicio doméstico”. Por el contrario, rechazaba otras denominaciones despectivas o “que presentan vestigios de relaciones feudales y de servidumbre”.

La Confederación destaca que las trabajadoras domésticas provienen generalmente de población rural migratoria, frecuentemente campesinas, jóvenes, y de etnias indígenas y afroamericanas.



Los principales problemas de estas trabajadoras son, para la Confederación, la discriminación, la explotación y la falta de leyes que mencionen claramente los derechos de las trabajadoras del hogar. Se considera que es el sector laboral menos tomado en cuenta por las autoridades.

Las reivindicaciones iniciales eran las siguientes:

- leyes específicas que se incluyan en los Códigos del Trabajo, con cláusulas en materia de contrato de trabajo, salario mínimo, duración de la jornada de 8 horas, 30 días de vacaciones, protección a la mujer embarazada (con licencia de maternidad);
- no discriminación racial (indígenas, negros) y de la tercera edad;
- denuncia a la OIT sobre la falta de cumplimiento del acuerdo de libre asociación por parte de los países donde no se da personería jurídica a las asociaciones que se han propuesto convertirse en sindicatos;
- denuncias de abuso sexual;
- búsqueda de solidaridad con las trabajadoras campesinas.

Actualmente, la Confederación:

- aclara que “nunca se ha planteado que el empleo doméstico sea informal, ya que en sus demandas piden igualdad con el resto de los trabajadores”;
- actualiza su enfoque estratégico, señalando que: 1. “se deben cambiar las condiciones del servicio doméstico, para que las futuras generaciones lo realicen en condiciones dignas y visibles, y sea valorado como un trabajo de servicio importante, que está aportando indirectamente al desarrollo de los países”; 2. “debe desaparecer el trabajo “puertas adentro”, porque es un viejo sistema de servidumbre, respecto del cual las familias se sienten dueñas de su tiempo y de su vida, haciéndoles perder su identidad”;
- busca solidaridad con otras organizaciones sociales.

## Evaluación

La principal novedad reciente es la aprobación, en Bolivia, de la Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar, una lucha histórica de la Confederación (desde 1992) que triunfó a partir de una alianza con diputados de origen indígena, que llevó a la presentación de un proyecto en el año 2000. La ley reforma el sistema anterior, quitando privilegios de los empleadores, al establecer una jornada diaria de 8 horas de duración, contra una práctica actual de 16 horas. También se ha aprobado una nueva ley en el Perú y avanza otra en Guatemala. En países como Chile y Brasil existen Códigos del Trabajo que contienen legislación considerada positiva por las organizaciones de trabajadoras del hogar.

La Confederación aclara también que no existe una estrategia de afiliación común entre las organizaciones, si bien se enfatizan acciones de movilización los domingos, por ser el día libre de las trabajadoras. El eje está puesto en la profesionalización, mediante la valoración y visibilización del trabajo en el hogar como “trabajo” y contra la “cultura del feudalismo”. La Confederación señala que esta tarea debe enfrentar en algunas trabajadoras el “miedo a que se entierren los patrones”.

En general, la Confederación también observa que, cuando las organizaciones son sindicales, “quedan a la cola” de las negociaciones en sus respectivas centrales.

## ULATMUN

---

### ENFOQUE EDUCATIVO SOBRE LA ACCIÓN DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES HACIA EL TRABAJO INFORMAL EN LAS GRANDES CIUDADES

Este artículo fue elaborado por Oscar Cuartango y Juan Farcic, colaboradores de la Unión Latinoamericana de Trabajadores Municipales (ULATMUN), para recoger los antecedentes de la organización en materia de estrategias de los trabajadores municipales latinoamericanos hacia el trabajo informal en grandes ciudades. Los resultados provienen de un Seminario regional realizado en 2003 (Mar del Plata, mayo de 2003), con apoyo de ACTRAV-OIT, Cinterfor/OIT y CIOSL-ORIT. Sus conclusiones fueron, a su vez, presentadas por ULATMUN en la Conferencia de la OIT de ese año.

#### **Características de ULATMUN**

ULATMUN fue creada en 1994, por iniciativa de la Confederación de Obremos y Empleados Municipales de la República Argentina (COEMA), estando integrada por veinte organizaciones de América Latina y el Caribe. En este carácter actúa de forma vinculada, con la Internacional de Servidores Públicos (ISP).

Los miembros de ULATMUN se han reunido periódicamente (cada dos años) para considerar temas estratégicos para su propuesta sociopolítica. En una de estas actividades, el eje estuvo puesto en el desarrollo económico local (seminario “Desarrollo económico local y gobierno municipal”, Mar del Plata, 1997), en reconocimiento del enfoque de política económica que jerarquiza el papel de los gobiernos locales en la generación de capacidades productivas y de empleo. Esta actividad se realizó con el apoyo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

En 2003, ULATMUN se propuso volver a esta temática desde un enfoque más específico, que toma en cuenta dos aspectos centrales de tales políticas, vinculados, a su vez, entre sí:

- la promoción municipal de actividades productivas en pequeña escala, desde la perspectiva de la economía social, para darle un enfoque asociativo/cooperativo;
- las políticas de regulación del trabajo informal en los espacios públicos de las ciudades.

A este fin, realizó, los días 12 y 13 de mayo de 2003, en Mar del Plata, el encuentro regional “Políticas de desarrollo económico local hacia el trabajo informal y la economía social”. Enfoques educativos para la participación de los trabajadores municipales.

La presencia (además de COEMA), de dieciocho representantes de doce organizaciones nacionales, fue obtenida mediante la cooperación de ACTRAV-OIT, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), y la presidencia de COEMA. Para los aspectos técnicos ULATMUN contó con la colaboración de Cinterfor/OIT y la CIOSL-ORIT.

Los países y organizaciones presentes fueron:

Colombia	SINALSERPUB
Panamá	ASEMUP
Brasil	FETAM
Bolivia	STMLP
Chile	ASEMUCH
Honduras	SIDEYTMS
Guatemala	FENATRAM
México	FSTSGEM
Perú	FETRAMUNP
Costa Rica	ANEP
Ecuador	FETRALME
Paraguay	FETRAMUPA

También fueron invitadas las organizaciones de trabajadores municipales de El Salvador y Uruguay, las que no pudieron asistir.

En la fundamentación del encuentro, ULATMUN destacaba la necesidad de encarar políticas de formación sindical que permitan una real participación del sindicalismo municipal. En este marco, el seminario podría aportar a las organizaciones de trabajadores municipales latinoamericanas y caribeñas, un conjunto de criterios generales sobre la forma en que podrían influir sobre los gobiernos municipales de sus respectivos países en la puesta en marcha de políticas locales, en los dos campos mencionados. A su vez, la concreción de programas con este objetivo, requeriría una participación activa de las propias organizaciones sindicales, con lo que se lograría un reforzamiento de su papel e imagen local. Las organizaciones sindicales podrían así comenzar a diseñar propuestas de estrate-

gias locales que las involucren en la promoción y realización de actividades educativas para afiliados y pequeños productores locales.

Mediante trabajo en grupos, se alcanzó un conjunto de recomendaciones para el futuro accionar de ULATMUN. Para ello, se tuvieron en cuenta diversos elementos presentados por Cinterfor/OIT, CIOSL-ORIT y OIT (debate y la resolución en la 90ª Reunión sobre “Trabajo decente y economía informal”). Específicamente, con relación al trabajo informal en la vía pública, se ha tenido en cuenta parte de los acuerdos tripartitos alcanzados por la OIT regional (seminario internacional tripartito sobre “Integración del sector informal al proceso de modernización”, Santiago de Chile, 1997), que formaban parte de materiales didácticos elaborados por el proyecto ACTRAV-OIT *El trabajo decente en la era de la globalización*, proyecto “La situación de los trabajadores(as) informales en los países de Mercosur y Chile”.

A continuación se presentan los consensos alcanzados en el trabajo grupal, tal como fueron aprobados por el Ejecutivo de ULATMUN.

### **Elementos generales**

1. En términos de definición conceptual, se caracterizó a la informalidad como un sector de subsistencia, y no como una elección personal de quien se encuentra allí ocupado.

2. Es necesario que el movimiento sindical, a efectos de abordar la problemática de la informalidad, tenga mayores conocimientos sobre sus formas de organización, su dimensión y sus cualidades.

3. Asimismo, se estima necesario que en el sindicalismo exista un cambio de actitud con relación a la importancia de la informalidad –por su dimensión y porque quienes lo componen son trabajadores que antes pudieron haber estado representados sindicalmente– para poder desarrollar acciones significativas con relación a éste.

4. El sindicalismo, independientemente de las anteriores acciones, debe combatir la hegemonía del modelo que produce la actual situación económica y del mercado de trabajo, como única forma de eliminar la raíz del problema de la informalidad y exclusión del mercado laboral.

5. En concordancia con los puntos precedentes, el sindicalismo debe proponer la concreción de normas positivas en materia de políticas públicas y legislación relacionadas con la economía y el trabajo informal.

### **Formación para los trabajadores informales**

1. Se estableció la necesidad de que las personas que componen la economía informal reciban capacitación y formación en áreas tales como: representación

de intereses, modos de organización en formas cooperativas y asociativas, y capacidades técnicas para el desarrollo de sus actividades productivas.

2. En estas iniciativas formativas, es necesario que los propios trabajadores informales participen de su planificación, gestión y ejecución, para lograr un total involucramiento y compromiso con dichas acciones.

3. Para que el sindicalismo pueda actuar en este campo, es necesario que exista formación sindical relativa a los programas de capacitación, mediante la formación de formadores.

## **Políticas hacia el trabajo informal en las ciudades**

1. Es importante definir una posición del trabajador municipal latinoamericano acerca del problema del trabajo informal en la vía pública de las ciudades latinoamericanas, particularmente el vendedor callejero o de puestos semifijos de plazas y mercados. Se trata de un tema que requiere una política específica por parte de los consejos deliberantes y los ejecutivos de las ciudades, tendientes a su regulación, en beneficio del conjunto de la población allí residente, y de los propios trabajadores que han elegido esta actividad, o se han visto impulsados a ello por no disponer de otras alternativas laborales.

2. Desde un enfoque de planeamiento urbano como política permanente de los gobiernos municipales, y de una valorización de las nuevas políticas de desarrollo económico local, hay que velar porque el espacio público cumpla con las funciones para las que está destinado. Por ello, no es posible tolerar el uso y aprovechamiento de este espacio público por parte de entes privados y con fines de lucro. En particular, hay que enfatizar el cumplimiento de las políticas dirigidas al desarrollo de los distritos centrales o centros históricos, para evitar la apropiación privada de la renta especial que genera esta zona.

3. Pero también se reconoce la necesidad de permitir el desarrollo de actividades en la vía pública, por su función social y económica, en la medida que cumplan con ciertos requisitos. Para ello, se requiere una política integral dirigida a la formalización de estos vendedores, mediante su registro y determinadas condiciones de su actividad (en materia de salud y de estética), como contraparte para autorizar su instalación en lugares adecuados, preservando las distintas funciones del espacio común municipal. En los distritos centrales o centros históricos se requerirá una política específica, de carácter más selectivo en cuanto a los productos en venta (privilegiando aquellos con contenido cultural, teniendo en cuenta el flujo turístico), así como estableciendo el pago de contribuciones por parte de los trabajadores, teniendo en cuenta la ubicación privilegiada.

4. La política municipal también debería dedicar recursos a construir o reacondicionar infraestructura que permita una localización de los vendedores en la vía pública en las formas más convenientes para respetar el uso del espacio

común por parte de los habitantes de la ciudad y de los turistas, en los centros históricos.

5. ULATMUN también se interesa, recogiendo un pedido del sindicalismo municipal ecuatoriano, en destacar la situación de los campesinos y artesanos, al mismo tiempo vendedores, muchas veces temporales de su propia producción en lugares públicos, los que requieren una atención especial en las ciudades donde realizan esta tarea. Igual enfoque debería aplicarse a los artesanos.

6. En estas políticas municipales, se debe cuidar que las organizaciones de trabajadores en la vía pública representen efectivamente a personas que tienen a este oficio como primer sustento de sus familias, excluyéndose a empresas formales que aprovechan este enfoque municipal para canalizar sus ventas, como forma complementaria al de sus comercios establecidos. Es también evidente, en la experiencia de los trabajadores municipales, que algunas organizaciones del trabajo informal están directamente controladas por estos intereses, que actúan entonces con su poder “formal” sobre las autoridades políticas de las ciudades. Asimismo, una parte del trabajo en la vía pública se desarrolla en relación con productos robados o de contrabando, lo que no debe ser permitido.

7. ULATMUN también manifiesta su preocupación por algunas negativas tendencias que denuncian los trabajadores municipales de algunos de nuestros países:

- En Panamá, el gobierno nacional está quitando a los municipios la capacidad de recaudar el impuesto a la instalación de letreros públicos, lo que implica un retroceso de políticas de descentralización que se habían adoptado en 1995.
- En Chile, varios gobiernos municipales están comenzando una nueva ola (luego de la inicial, en los años setenta) de “privatización”, “tercerización” y “gerenciamiento” del espacio público, mediante la concesión por los gobiernos municipales de algunos espacios para la actividad privada. Los trabajadores municipales dejamos en claro nuestra total oposición a este enfoque, por lo que la política aquí recomendada en relación con el trabajo en la vía pública debe quedar acotada en los términos mencionados.

## **Estrategias sindicales**

1. El movimiento sindical debe establecer alianzas con organizaciones de la economía informal, más que tender a la incorporación individual de trabajadores informales. Las estrategias de alianzas y cooperación del movimiento sindical con las organizaciones de la economía informal deben ser adaptadas según las características específicas de distintos sectores y regiones.

2. Las políticas municipales debieran fomentar que los trabajadores en la vía pública se organicen en forma asociativa y cooperativa, para mejorar sus formas

de comercialización y producción. Este cambio de enfoque podrá realizarse basado en la existencia de sus propias organizaciones de representación.

3. En relación con la regulación del trabajo informal en la vía pública, el sindicalismo municipal considera indispensable que se parta de negociaciones con las asociaciones de los propios trabajadores en la vía pública, aunque procurando también la participación de quienes consideren conveniente mantenerse independientes. El proceso de negociaciones debería basarse en un enfoque típico de la tradición sindical, es decir, el convenio colectivo de trabajo, teniendo en cuenta que, en cierto modo, el gobierno municipal es un “empleador” de los trabajadores en la vía pública. De todas formas, de acuerdo a antecedentes presentados por el sindicalismo chileno, ULATMUN señala que en ocasiones, estas políticas pueden no ser efectivamente acompañadas por los propios trabajadores informales en la vía pública, al evitar comprometerse legalmente en regularizar su situación, prefiriendo trabajar al amparo de la informalidad.

4. Los sindicatos municipales tienen un papel central que cumplir en el enfoque regulatorio del trabajo en la vía pública:

- Por un lado, en aplicación de su enfoque de la participación política, habrá dirigentes municipales que son al mismo tiempo concejales en sus áreas de influencia, con lo que podrán asumir directamente un papel protagónico en el diseño de nuevas políticas, así como defender la vigencia irrestricta del principio de la autonomía municipal, como reaseguro de políticas desde los Estados nacionales y provinciales que afectan la capacidad de nuestros gobiernos locales para ser sus propios gestores.
- Por otro, el propio sindicato municipal debería estar atento a la emergencia de organizaciones de trabajadores en la vía pública que pudieran ser los nuevos actores organizados que canalicen la participación de aquellos en las políticas municipales. Por ejemplo, una forma de ayudarlas podría ser el préstamo de los locales sindicales para sus reuniones. Asimismo, convendría acercar estas organizaciones a las centrales y confederaciones a las que estén integradas, para que formen parte del conjunto de los trabajadores(as) organizados.

En este campo, el sindicalismo municipal chileno y paraguayo ha alertado sobre la presencia de ONG que aprovechan la falta de cultura sindical de representación de los trabajadores informales, o de alianzas con sus propias organizaciones, difundiendo entre ellos enfoques no sindicales, como el de la promoción de microempresarios.

Con relación al primer punto, ULATMUN recoge la experiencia del sindicalismo municipal argentino agrupado en la COEMA, el que ha hecho un centro de su accionar, la participación en los concejos municipales, para delinear políticas en los distintos campos de interés para sus afiliados.



En lo que se refiere al segundo punto, ULATMUN destaca la experiencia transmitida por el sindicalismo municipal hondureño, que forma parte de una central, la CUTH, que ha creado una Federación de Trabajadores de la Economía Informal y la Economía Social, para dar una canalización orgánica a estos trabajadores.

## ÍNDICE GENERAL

---

### **Presentación**

<i>Gerardo Castillo</i> .....	7
-------------------------------	---

### **Construcción de una estrategia formativa integral hacia los trabajadores de la economía informal. La experiencia de CIOSL-ORIT**

<i>Gerardo Castillo, Miguel Frohlich y Alvaro Orsatti</i> .....	9
---	---

Presentación .....	9
--------------------	---

1. Conceptos de informalidad para la acción sindical .....	10
--	----

1.1 El enfoque de CIOSL .....	10
-------------------------------	----

1.2 El enfoque de ORIT .....	11
------------------------------	----

2. Lineamientos estratégicos de ORIT .....	13
--	----

2.1 Estrategia interna .....	13
------------------------------	----

2.2 Estrategia externa .....	15
------------------------------	----

3. Desarrollos institucionales de ORIT en el tema .....	18
---	----

3.1 Convergencia de áreas y contenidos .....	18
--	----

3.2 Los proyectos socioeconómicos .....	21
---	----

3.3 Relaciones entre ORIT y OIT en la temática de la informalidad	22
---	----

ACTRAV-OIT: Recomendaciones sobre sector informal y sector social. Seminario regional “Políticas de Empleo en América Latina”	24
---	----

4. Reflexiones sobre educación integral para el trabajador informal	26
---	----

4.1 Enseñanzas de las actividades de ORIT .....	26
---	----

4.2 Recomendaciones de Cinterfor/OIT .....	30
--	----

5. Nueva etapa de trabajo sindical: informalidad “ampliada” y nuevos modelos de formación .....	31
---	----

5.1 Reenfoques estratégicos sobre colectivos laborales atípicos sujetos de sindicalización .....	32
--	----

5.2 Nuevas enseñanzas de OIT en materia formativa .....	34
---	----

Bibliografía .....	37
--------------------	----

## Metodologías y modelos de formación adaptados a la compleja realidad de los trabajadores informales. A partir de experiencias de OIT en América Latina

<i>Montserrat Hurtado</i> .....	41
Introducción .....	41
La formación profesional y la creación de empleo en contextos de población en situación de pobreza .....	42
La formación de las mujeres .....	44
El acceso a la formación y los centros y programas de formación ...	44
Metodología de la acción formativa .....	47
¿Qué debemos tener en cuenta para una propuesta de formación? .	48
Características del sector informal a tener en cuenta en un programa de formación de formadores .....	51
Criterios para el diseño de un programa de formación dirigido a los(as) trabajadores(as) del sector informal .....	52
Estrategias pedagógicas .....	53
El perfil del docente .....	55
Deseable punto de llegada de la formación .....	55
Hablemos un poco de alfabetización .....	56
Conclusiones .....	57
Bibliografía .....	58

## CONSENSOS SUBREGIONALES

### Conclusiones de los seminarios OIT-ACTRAV.

<b>Economía informal, sindicalismo y trabajo decente</b> .....	59
Seminario andino .....	59
Consideraciones globales .....	59
Conclusiones específicas .....	62
Políticas organizativas .....	63
Seminario Cono Sur .....	64
Elementos de diagnóstico .....	64
Objetivos en política sindical .....	65
Propuestas a nivel organizativo .....	66
Recomendaciones a nivel internacional .....	67
<b>Anexo. Colectivos laborales informales y precarios para la acción y organización sindical. Alvaro Orsatti</b> .....	68
Colectivos laborales atípicos potencialmente sindicalizables ...	69
1. Trabajadores dependientes .....	69
2. Trabajadores independientes .....	70
3. Otros criterios .....	70
Instrumentos de vinculación y sindicalización con colectivos laborales atípicos .....	70

---

## EXPERIENCIAS REGIONALES

---

<b>CLAT. Los trabajadores de la economía informal y el movimiento de los trabajadores</b> .....	73
Enfoque estratégico general .....	73
Movimiento de los Trabajadores .....	73
El trabajo informal .....	74
Desarrollos recientes desde la actividad formativa .....	75
El seminario Cono Sur de 1991 .....	75
El seminario de 2002 .....	77
El seminario taller de Brasilia en 2004 .....	77

---

## EXPERIENCIAS NACIONALES

---

### **FNOTNA/CROC - MÉXICO**

<b>Experiencia en la representación de los trabajadores no asalariados</b> ..	79
Definición de trabajadores no asalariados y su relación con la informalidad .....	79
Origen y características de la federación .....	81
Objetivos .....	83
Programa de acción .....	86
Programa externo .....	86
Programa interno .....	88

### **FUTRAND/CTV - VENEZUELA**

<b>Experiencia en la representación de los trabajadores no dependientes</b>	93
Origen .....	93
Conceptos .....	94
Estrategia general .....	94
Líneas estratégicas .....	95
Instrumentos .....	97

---

## EXPERIENCIAS SECTORIALES

---

### **CONLACTRAHO**

<b>La construcción de una estrategia de laborización de las trabajadoras del hogar</b> .....	99
Características de la Confederación .....	99
Cono Sur .....	99
Andina .....	100

Centroamérica, México y el Caribe .....	100
Estrategia .....	100
Evaluación .....	101
<b>ULATMUN</b>	
<b>Enfoque educativo sobre la acción de los trabajadores municipales hacia el trabajo informal en las grandes ciudades .....</b>	<b>103</b>
Características de ULATMUN .....	103
Elementos generales .....	105
Formación para los trabajadores informales .....	105
Políticas hacia el trabajo informal en las ciudades .....	106
Estrategias sindicales .....	107